Die Pflicht des Preußischen Staatsministeriums zur Fortführung der Geschäfte nach seinem Rücktritt

Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau
vorgelegt von

victor Czernik

1929

Spezialdruckerei für Dissertationen Dr. Hermann Eschenhagen K.-G. Ohlau i. Schl.

Gedruckt mit Genehmigung
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau

Berichterstatter: Geheimer Regierungsrat Prof. Dr. Helfritz

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Margaluise!

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548206_0077

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Einleitung

Erster Teil.

§ 1. Die Organschaftsstellung des Staatsministeriums 1
I. Das Ministerium des Königreichs Preußen 2
II. Die vorläufige Staatsregierung nach der Revolution . . . 8
III. Das Staatsministerium des Freistaats Preußen 11
§ 2. Die Organfunktionen des Ministeriums 13
§ 3. Die rechtlichen Beziehungen des Ministeriums zu den übrigen Staatsorganen in Preußen und im Reiche 16
Das Rechtsverhältnis:
I. zum Volke 16
II. zur Volksvertretung 17
III. zum Staat 21
IV. zu den Organen des Reichs 22
§ 4. Die Berufung des Ministeriums 24
I. Die Wahl des Ministerpräsidenten 25
II. Die Bildung des Staatsministeriums 25
§ 5. Die Geschäftsführung des Ministeriums 27
I. Der Ministerpräsident 27
II. Das Gesamtministerium 28
III. Die einzelnen Minister 29

Zweiter Teil.

§ 6. Der Rücktritt des Ministeriums 31
I. Der erzwungene Rücktritt 32
1. Stellung der Vertrauensfrage 32
2. Das Mißtrauensvotum 33
3. Der Untersuchungsausschuß 34
4. Der Staatsgerichtshof 34
5. Der Volksentscheid 35
II. Der freiwillige Rücktritt 36
§ 7. Die Rücktrittserklärung 40
I. Die Adresse der Erklärung 40
II. Die Rechtswirksamkeit der Erklärung 41
§ 8. Die „Pflicht" zur Fortführung der Geschäfte 45
Nach dem Rücktritt:
I. eines einzelnen Ministers 45
II. des Ministerpräsidenten 46
III. des Gesamtministeriums 47
§ 9. Das „Geschäftsministerium" 52

Dritter Teil.

§ 10. Die Ministerverantwortlichkeit 61
I. Die politische oder parlamentarische Veantwortlichkeit . . . 62
II. Die rechtliche Verantwortlichkeit 63
§ 11. Die Ministeranklage 65

Literaturverzeichnis.

Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen. Band 39, 49, 50—52, 54, 56 u. 57. (Veit & Co., Leipzig), Vereinigung wiss. Verleger, Berlin und Leipzig.

Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen. Band 59, 62, 64, 80, 90, 95, 100, 102 (StGH.) u. 112 (StGH.) (Veit & Co., Leipzig), Vereinigung wiss. Verleger. Berlin und Leipzig.

Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten. Jahrgang 1850, 1852, 1878 und 1909.

Handbuch über den Preußischen Staat. Herausgegeben vom Preußischen Staatsministerium für das Jahr 1928. 134. Jg. R. v. Decker / G. Schenck, Berlin.

Preußische Gesetzessammlung. Jahrg. 1914, 1917—1921, 1924 und 1927.

Reichsgesetzblatt. Jahrg. 1873, 1878, 1907, 1910, 1914 und 1918—1922.

Sammlung der Drucksachen der verfassunggebenden Preußischen Landesversammlung (Anlagen zu den Sitzungsberichten): Tagung 1919/20. Bd. VI, X und XI. 1921. Preußische Verlagsanstalt, Berlin.

Sammlung der Drucksachen des Preußischen Landtags: I. Wahlperiode, 1. Tagung (begonnen am 10. III. 1921). III. Bd. (Drucksache Nr. 1145—1937, S. 1417—2144.) 1922. Preußische Verlagsanstalt, Berlin.

Sammlung der Drucksachen des Preußischen Landtags. II. Wahlperiode: Drucksache Nr. 1—439 F. 1925. Preußische Verlagsanstalt, Berlin.

Sitzungsberichte der verfassunggebenden Preußischen Landesversammlung. Tagung 1919/20. Bd. IX—XI. 1921. Preußische Verlagsanstalt, Berlin.

Sitzungsberichte des Preußischen Landtags. II. Wahlperiode, 1. Tagung (begonnen am 5. I. 1925). Bd. I (1.—35. Sitzung (5. I. — 30. IV. 1925)). 1926. Preußische Verlagsanstalt, Berlin.

Preußisch-deutsche Gesetz-Sammlung 1806—1904. (Grotefend-Cretschmar). IV. Aufl. 1904. L. Schwann, Düsseldorf.
Das Bürgerliche Gesetzbuch für das Deutsche Reich nebst dem Einführungsgesetze. August Schulze, Berlin.
Zivilprozeßordnung mit Gerichtsverfassungsgesetz. 1924 Walter de Gruyter & Co., Berlin u. Leipzig.

Handbuch der Politik. III. Aufl. Band I u. II: 1920, Band III: 1921. Dr. Walter Rothschild, Berlin u. Leipzig.
Handwörterbuch der Preußischen Verwaltung (v. Bitter). II. Aufl. II. Bd. (L—Z) 1911. Arthur Roßberg, Leipzig.
Handwörterbuch der Rechtswissenschaft. IV. Bd. 1927. Walter de Gruyter & Co., Berlin u. Leipzig.
Politisches Handwörterbuch (Herre-Jagow). 1923. II. Band. K. F. Koehler, Leipzig.
Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts. (v. Stengel-Fleischmann) II. Aufl. 1913, II. u. III. Band. I. C. B. Mohr, Tübingen.

Anschütz, Gerhard: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. 1921. Georg Stilke, Berlin.
— Parlament und Regierung im Deutschen Reiche. 1918. Otto Liebmann, Berlin.
Arndt, Adolf: Die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat. VII. Aufl. 1911. I. Guttentag, Berlin.
— Die Verfassung des Freistaats Preußen vom 30. November 1920. 1921. Vereinigung wiss. Verleger, Berlin und Leipzig.
— Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. III. Aufl. 1927. Walter de Gruyter & Co., Berlin.
Binding, Karl: Die staatsrechtliche Verwandlung des Deutschen Reiches. 1919. Emanuel Reinicke, Leipzig.
— Zum Werden und Leben der Staaten, 1920. Duncker & Humblot, München und Leipzig.
Bismarck, Otto Fürst von: Gedanken und Erinnerungen. I. u. II. Bd.; 1898; III. Bd.: 1919. Cotta, Stuttgart.
Bornhak, Conrad: Allgemeine Staatslehre. II. Aufl. 1909. Carl Heymann, Berlin.
— Preußisches Staatsrecht. II. Aufl. 3 Bde. 1912. Alfred Langewort, Breslau.
Brand, A.: Das Beamtenrecht. (V. Bd. der Handbücher des

Preußischen Verwaltungsrechts.) II. Aufl. 1926. Carl Heymann, Berlin.
Brecht, Arnold: Die Geschäftsordnung der Reichsministerien. 1927. Carl Heymann, Berlin.
Bredt, Joh. Viktor: Der Geist der neuen Reichsverfassung. 1925. Georg Stilke, Berlin.
(Buddeus): Die Ministerverantwortlichkeit in constitutionellen Monarchien. (Monographie eines alten Geschäftsmannes). 1833. Karl Franz Köhler, Leipzig.
Cohn, Rudolf: Die Reichsaufsicht über die Länder nach der Reichsverfassung vom 11. August 1919. 1921. Carl Heymann, Berlin.
Cosack (Conrad)-Mitteis (Heinrich): Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts. VIII. Aufl. 1927. Gustav Fischer, Jena.
Ebner, A.: Wegweiser durch die preußische Gesetzgebung. III. Aufl. 1927. Hermann Sack, Berlin.
Ehrenberg, Victor: Handbuch des gesamten Handelsrechts. III. Bd., 1. Abtlg. 1916. O. R. Reisland, Leipzig.
Everling, Friedrich: Der Preußische Beamteneid. Diss. 1914 Halle. Trowitzsch & Sohn, Berlin.
Gierke, Otto (von): Das deutsche Genossenschaftsrecht. Weidmann, Berlin. I. Bd.: Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft, 1868. II. Bd.: Geschichte des deutschen Körperschaftsbegriffes, 1873. III. Bd.: Die Staats- und Korporationslehre des Alterthums und des Mittelalters und ihre Aufnahme in Deutschland, 1881. IV. Bd.: Die Staats- und Korporationslehre der Neuzeit, 1913.
Giese, Friedrich: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. II. Aufl. 1920. Carl Heymann, Berlin.
— Grundriß des Reichsstaatsrechts. (Bd. I der Sammlung: „Der Staatsbürger") IV. Aufl. 1926. I. C. B. Mohr, Tübingen.
Giese-Volkmann: Die Preußische Verfassung vom 30. November 1920. (Kommentar für Studium und Praxis.) 1921 Carl Heymann, Berlin.
Grais Graf Hue de: Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und dem Deutschen Reiche. XXIII. Aufl. 1926. Julius Springer, Berlin.
Hasbach, Wilhelm: Die parlamentarische Kabinettsregierung. 1919. Deutsche Verlagsanstalt, Stuttgart und Berlin.
Hatschek, Julius: Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches.

I. Teil. 1915. G. I. Göschen, Berlin u. Leipzig.
— Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts. III. u. IV. Aufl. 1924. A. Deichert, Leipzig und Erlangen.
Hauke, Franz: Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit. 1880. Alfred Hölder, Wien.
Heck, Karl: Das parlamentarische Untersuchungsrecht. (7. Heft der „Tübinger Abhandlungen zum öffentlichen Recht".) 1925. Ferdinand Enke, Stuttgart.
Helfritz, Hans: Die Vertretung der Städte und Landgemeinden nach außen in dem Gemeinderecht der östlichen Provinzen Preußens (Ein Beitrag zur Organlehre). 1916. Carl Heymann, Berlin.
— Allgemeines Staatsrecht als Einführung in das öffentliche Recht. I. Aufl. 1924; II. Aufl. 1928. Carl Heymann, Berlin.
— Staatskunst und Parteipolitik. 1923. Carl Heymann, Berlin.
Huber, Rudolf: Die Verfassung des Freistaats Preußen vom 30. November 1920. 1921. I. Bensheimer, Mannheim-Berlin und Leipzig.
Hübner, Rudolf: Die Staatsform der Republik. (Bd. I der „Bücherei der Kultur und Geschichte.") 1919. Kurt Schroeder, Bonn u. Leipzig.
Husen, Paul van: Die staatsrechtliche Organisation des Deutschen Reiches von der Revolution November 1918 bis zum Zusammentritt der Nationalversammlung. Diss. 1920. Münster.
Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre. III. Aufl. 1914 (1922). O. Häring, Berlin.
— System der subjektiven öffentlichen Rechte. 1892. I. C. B. Mohr, Freiburg i./B.
— Regierung und Parlament in Deutschland (in: Bd. I der Vorträge der Gehe-Stiftung zu Dresden) 1909. B. G. Teubner, Leipzig u. Dresden.
Kaiser Wilhelm II.: Ereignisse und Gestalten aus den Jahren 1878—1918. 1922. K. F. Koehler, Leipzig u. Berlin.
Kaufmann, Erich: Grundfragen der künftigen Reichsverfassung (6. Heft der Sammlung: „Im neuen Reich") 1919. Vossische Buchhandlung, Berlin.
— Untersuchungsausschuß und Staatsgerichtshof. 1920. Georg Stilke, Berlin.

Knischewsky, Paul: Das preußische Gesamtministerium (eine staatsrechtliche Studie). Diss. 1901 Erlangen. Gebr. Kraemer, Bartenstein.

Koch, C. F.: Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten. VIII. Aufl. IV. Bd. 1886. I. Guttentag, Berlin u. Leipzig.

Koellreutter, Otto: Das parlamentarische System in den deutschen Landesverfassungen. (Heft 19 der Sammlung: „Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart") 1921. I. C. B. Mohr, Tübingen.

Laband, Paul: Deutsches Reichsstaatsrecht. (Bd. I der Sammlung: „Das öffentliche Recht der Gegenwart"). VII. Aufl. 1919. I. C. B. Mohr, Tübingen.

Lehmann-Ring: Das Handelsgesetzbuch für das Deutsche Reich (Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch und seinen Nebengesetzen). II. Aufl. 1914. I. Bd. Carl Heymann, Berlin.

v. Liszt-Delaquis-Kohlrausch: Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich mit Nebengesetzen. XXVI. Aufl. 1922. Vereinigung wiss. Verleger, Berlin.

Loewe-Rosenberg: Die Strafprozeßordnung für das Deutsche Reich. XVII. Aufl. 1927. Walter de Gruyter & Co., Berlin und Leipzig.

Loewenfeld-Riezler: J. v. Staudingers Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuche und dem Einführungsgesetze. IX. Aufl. 1925. I. Bd. I. Schweitzer, München-Berlin und Leipzig.

Lucz, Adalbert: Ministerverantwortlichkeit u. Staatsgerichtshöfe. 1892. Moritz Perles, Wien.

Lukas, Josef: Die organisatorischen Grundgedanken der neuen Reichsverfassung. 1920. I. C. B. Mohr, Tübingen.

Lympius, E. von: Die Verfassung und Verwaltung in Preußen und im Deutschen Reiche. 1926. Carl Heymann, Berlin.

Meißner, Otto: Die Reichsverfassung. 1919. Reimar Hobbing, Berlin.

— Das neue Staatsrecht des Reichs und seiner Länder. 1921. Reimar Hobbing, Berlin.

Meyer (Georg)-Anschütz (Gerhard): Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. VI. Aufl. 1905. Duncker & Humblot, Leipzig.

Mohl, Robert (von): Die Verantwortlichkeit der Minister in

Einherrschaften mit Volksvertretung. 1837. H. Laupp, Tübingen.
Oertmann: Bürgerliches Gesetzbuch. (Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch und seinen Nebengesetzen). II. Aufl. 1908. 1. Buch. Carl Heymann, Berlin.
Passow, Richard: Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit in Deutschland. 1904. H. Laupp, Tübingen.
Piloty, Robert: Das parlamentarische System. 1917. Dr. Walther Rothschild, Berlin und Leipzig.
Pistorius, Theodor: Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschen Staatsrechte. 1891. H. Laupp, Tübingen.
Planck's: Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch und seinen Nebengesetzen. (E. Strohal). IV. Aufl. 1913. I. Bd. I. Guttentag, Berlin.
Rachfahl, Felix: Preußen und Deutschland in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft. (Heft 13 der Sammlung: „Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart.") 1919. I. C. B. Mohr, Tübingen.
Redslob, Robert: Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form. 1918. I. C. B. Mohr, Tübingen.
v. Rönne-Zorn: Das Staatsrecht der Preußischen Monarchie. V. Aufl. Bd. I: 1899; Bd. II: 1906; Bd. III: 1915. F. A. Brockhaus, Leipzig.
Sartorius, Carl: Sammlung von Reichsgesetzen staats- und verwaltungsrechtlichen Inhalts. VIII. Aufl. 1928. C. H. Beck, München.
Schmidt, Franz: Die Errichtung und Einrichtung der Staatsbehörden nach preußischem Rechte. Diss. 1905. Tübingen. Robert Noske, Borna-Leipzig.
Schneider, Fritz: Die Ministerverantwortlichkeit nach deutschem Reichsstaatsrecht unter Berücksichtigung des preußischen, bayrischen, sächsischen, württembergischen und badischen Landesstaatsrechts. Diss. 1923. Köln. (In: Masch.Schrift.)
Schwartz, E. (Ernst): Die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850, 1896; II. Aufl. 1898. Wilhelm Köbner, Breslau.
Söhling, Willy: Die Ministerverantwortlichkeit nach preußischem und Reichsstaatsrecht. Diss. 1908, Heidelberg.

Stier-Somlo, Fritz: Grund- und Zukunftsfragen deutscher Politik. 1917. A. Marcus & E. Weber, Bonn.
— Vom parlamentarischen Wahlrecht in den Kulturstaaten der Welt. 1918. Dietrich Reimer, Berlin.
— Die Vereinigten Staaten von Deutschland. 1919. I. C. B. Mohr, Tübingen.
— Politik. V. Aufl. 1921. Quelle & Meyer, Leipzig.
— Kommentar zur Verfassung des Freistaats Preußen vom 30. November 1920. 1921. Vereinigung wiss. Verleger, Berlin u. Leipzig.
— Das preußische Verfassungsrecht. 1922. A. Marcus & E. Weber, Bonn.
— Sammlung in der Praxis oft angewandter Verfassungs- und Verwaltungsgesetze und Verwaltungsverordnungen des Deutschen Reiches mit preußischen Ausführungsgesetzen und Verordnungen. III. Aufl. 1923. I. Schweitzer (Arthur Sellier), München, Berlin und Leipzig.
— Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. III. Aufl. 1925. A. Marcus & E. Weber, Bonn.
— Preußisches Staatsrecht. II. Aufl. 1927. G. I. Göschen, Leipzig.
Triepel, Heinrich: Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht. (Bd. I der Quellensammlung zum Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht). II. Ausgabe 1907. I. C. B. Mohr, Tübingen.
— Ergänzung zur Quellensammlung ... 1911. I. C. B. Mohr, Tübingen.
— Die Reichsaufsicht. 1917. Julius Springer, Berlin.
Vogels, Alois: Die Preußische Verfassung. 1921. II. Aufl. 1927. Franz Vahlen, Berlin.
Vogelstein, Theodor: Das parlamentarische System. 1919. Demokratischer Verlag, Berlin.
Waldecker, Ludwig: Die Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. November 1920. 1921. Georg Stilke, Berlin.
— Das preußisch-deutsche Problem und die preußische Verfassung. 1922. Georg Stilke, Berlin.
Warmuth: Staatsgerichtshof und parlamentarischer Untersuchungsausschuß. 1920. Politik, Berlin.
Weber, Max: Parlament und Regierung im neugeordneten

Deutschland. (In der Sammlung: Die innere Politik.) 1918. Duncker & Humblot, München u. Leipzig.

Wittmayer, Leo: Deutscher Reichstag und Reichsregierung. 1918. Alfred Hölder, Wien und Leipzig.

Zorn, Philipp: Die staatsrechtliche Stellung des preußischen Gesamtministeriums. (In: Germanistische Abhandlungen zum 70. Geburtstag Konrad v. Maurers.) 1893. Dieterich, Göttingen.

Annalen des Deutschen Reiches für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik. (Hirth-Seydel), Jahrg. 1883, 1885 u. 1905. Hirth, Leipzig.

Archiv für öffentliches Recht. I. C. B.. Mohr, (Freiburg, Leipzig), Tübingen. Es wurden sämtliche Bände benutzt.

Deusche Juristenzeitung. Jahrg. 1899, 1901, 1909, 1913, 1917 bis 1922, 1925—1927. Otto Liebmann, Berlin.

Deutsche Politik (Wochenschrift für Welt- und Kulturpolitik). Deutsche Verlagsanstalt, Berlin und Stuttgart. 5. Jahrg. 1920, 2. Halbbd. Heft 30 vom 23. VII. 20, S. 99—100: Preuß, Zur preußischen Verfassungsfrage.

Die Neue Zeit (Wochenschrift der Deutschen Sozialdemokratie). J. H. W. Dietz Nachfolger, Stuttgart. 38. Jahrg. 1920, 2. Bd., Nr. 1 vom 2. IV., S. 1—6: Cunow Heinrich, Der preußische Verfassungsentwurf.

Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Bd. I (1907), IX (1920), Bd. X (1921). I. C. B. Mohr, Tübingen.

Juristische Wochenschrift. Herausgegeben vom Deutschen Anwaltsverein. 47.—49. Jahrgang (1918—1920).

Oeffentlich-rechtliche Abhandlungen (Triepel-Kaufmann-Smend). Otto Liebmann, Berlin. 9. Heft, Herrfahrdt Heinrich, Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung unter dem Einfluß der politischen Praxis. 1927. 10. Heft, Triepel Heinrich, Die Staatsverfassung und die politischen Parteien. 1928.

Preußisches Verwaltungsblatt. Carl Heymann, Berlin. 40. Jahrg. Nr. 16 v. 18. I. 1919, S. 200—202: Rechenbach, Die Zuständigkeit der Arbeiter- und Soldatenräte.

Recht und Wirtschaft. 8. Jahrg. (1919). Carl Heymann, Berlin.

Verwaltungsarchiv. Carl Heymann, Berlin. III. Bd. 1895, S. 433—509: Gneist Rudolf von: Die verfassungsmäßige

Stellung des preußischen Gesamtministeriums und die rechtliche Natur der Königlichen Rathskollegia.

Die Westmark. (Rheinische Monatsschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur). I. Jahrg. 1921, Nr. 3, S. 205—218: Kaufmann Erich, Die Regierungsbildung in Preußen und im Reiche.

Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart. Herausgegeben von Grünhut. Alfred Hölder, Wien. X. Bd. 1883, S. 304—348: Jellinek Georg, Die Entwicklung des Ministeriums in den constitutionellen Monarchien.

Zeitschrift für die gesamten Staatswissenschaften. Bd. XXX, 1874, S. 175 ff. Gierke Otto, Die Grundbegriffe des Staatsrechts.

„Die Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. November 1920 hat ihre Aufgabe, die republikanisch-demokratische Staats- und die parlamentarische Regierungsform Preußens gesetzlich festzulegen und folgerichtig auszubauen, vorbildlich gelöst. Sie hält sich streng und loyal in den der Landesautonomie reichsverfassungsmäßig gezogenen Schranken und sichert trotzdem dem preußischen Staatswesen ein individuelles und charakteristisches Gepräge. Sie errichtet einen geschlossenen staatsrechtstheoretischen Bau und erfüllt doch zugleich die vom praktischen Standpunkt aus an sie gestellten Forderungen."

Diesem Urteil von Giese-Volkmann[1] über die preußische Verfassung als staatsrechtlich bedeutsames Werk kann man mit Fug und Recht die Ansicht anderer Staatsrechtslehrer[2] gegenüberstellen, daß sie doch nicht alle Forderungen erfülle, die man an ein „vorbildliches" Verfassungswerk stellen muß. Fragen von nicht unwichtiger Bedeutung sind in ihr gar nicht aufgenommen worden — z. B. das Gesetz über den Staatsgerichtshof[3] —, andere Fragen haben zwar Berücksichtigung gefunden, aber nicht mit der notwendigen Klarheit und Deutlichkeit. Zu diesen gehört die Frage nach der Pflicht des preußischen Staatsministeriums zur Fortführung der Geschäfte nach seinem Rücktritt, die in einer Sitzung des preußischen Landtags[4] durchaus mit Recht als „eine der wichtigsten Fragen des preußischen Staates" bezeichnet wurde.

Vom ersten Entwurf an bis zur Annahme der Verfassung wird kein Widerspruch laut gegen die vorgeschlagene Regelung dieser Verfassungsbestimmung, und es findet keine Debatte darüber statt.[5] Die Frage wurde erst aufgerollt anläßlich der langen Ministerkrise in Preußen vom 20. II. bis 3. IV. 1925. Sie hat damals im Landtag eine entscheidende Lösung nicht gefunden, und bis zum gegenwärtigen Zeit-

1) a.a.O., S.V.
2) z. B. Stier-Somlo, Kommentar S. 21; Waldecker, Verfassung, S. 26 ff.
3) Vgl. die hessische Verfassung vom 12. XII. 1919, Art. 47—52 (Jahrbuch X, S. 318).
4) Siehe Sitzungsber. 1925, Sp. 1185; 27. Sitzg. v. 20. 3. 1925!
5) RGZ. 112 (StGH. S. 1 ff.)

punkte ist eine Entscheidung darüber — auch vom wissenschaftlichen Standpunkte aus — noch nicht gefallen. Aufgabe vorliegender Arbeit ist es, auf Grund eingehender Untersuchungen eine endgültige Lösung zu finden.

Die Ausführungen werden zuvörderst einen Ueberblick geben über die Organschaft des Ministeriums, sein rechtliches Verhältnis zu den anderen Staatsorganen, seine Berufung, über seine Befugnisse und Gewalten und über die Geschäftsführung, um nach diesen vorauf geklärten Fragen sich im zweiten Teil mit der eigentlichen Aufgabe, dem Rücktritt des Ministeriums und der Fortführung der Geschäfte nach dem Rücktritt, zu befassen. Einem weiteren abschließenden Teile wird es vorbehalten sein, die Rechtsinstitute der Ministerverantwortlichkeit und der Ministeranklage in notwendigem Umfange zu behandeln.

Erster Teil.

§ 1.

Die Organschaftsstellung des Ministeriums.[1])

Bei der Frage nach der Organschaftstellung des Ministeriums ist auszugehen von dem Begriff: Staatsordnung und von dem rechtlichen Begriffe des Staates überhaupt.

„Staat ist" — nach Helfritz[2] — „die Vereinigung der Menschen innerhalb eines bestimmten Gebietes zu einer organisierten Gesamtpersönlichkeit mit hoheitlicher Gewalt." oder in ähnlicher Definition von Helfritz:[3] „Der Staat ist nach moderner Auffassung eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, d. h. eine Verbandsperson mit der Besonderheit des hoheitlichen Zwanges gegenüber ihren Mitgliedern."[4]

Der Staat besitzt also die Eigenschaft einer juristischen Person, d. h. er ist ein Rechtssubjekt und hat als solches die Fähigkeit, Träger von Rechten und Pflichten zu sein. Daraus ergibt sich die Folge, daß dieser Träger der Rechte und Pflichten gleich ist der Gesamtheit der in einem Staate zusammengeschlossenen physischen Personen. Man bezeichnet diese in der Gegenwart allgemein anerkannte Lehre als Theorie der realen Verbandsperson. Staat und Volk sind demnach als Rechtsperson identisch. Da nun dem Staate die Herrschaft über seine Untertanen zusteht, diese aber den Staat bilden, so ergibt sich daraus, daß die Gesamtheit der Mitglieder eines Staates das Recht besitzt, Herrschaft auszuüben, den Staatswillen zu bilden und zu betätigen. Wenn jedoch das Staatsvolk aus Millionen von Einzelmitgliedern besteht, so wird sofort die praktische Unmöglichkeit offenbar, daß alle an der staatlichen Willensbildung und -betätigung teilhaben könnten. Es wird sich die Notwendigkeit ergeben, daß die Gesamtheit die Willensbildung einzelnen Mitgliedern überläßt und daß deren Wille den Gesamtwillen im Bereiche der Handlungsfähigkeit der realen Verbandsperson darstellt.

1) Vgl. zu diesem Abschnitt besonders Helfritz, Allgemeines Staatsrecht, S. 18—27 und Helfritz, Die Vertretung der Städte . . . S. 29—48.
2) Allg. Staatsrecht S. 27.
3) Staatskunst . . . S. 36.
4) Vgl. auch Hue de a.a.O. S. 1.

Die zur Bildung des Gesamtwillens Berufenen werden als Organe des Staates bezeichnet, und es bedeutet — wiederum nach Helfritz[5] — „Organschaft die Fähigkeit zu rechtswirksamen Handeln für die Verbandsperson".[6]

Der Organe in einem Staate gibt es mehrere; einem jeden wird sein bestimmter Teil der Aufgaben zugewiesen. Ein Handeln innerhalb des gesetzten Wirkungskreises gilt dann als Handeln der Verbandspersönlichkeit selbst. Je nach der Beauftragung zum Handeln unterscheidet man unmittelbare und mittelbare Organe. Zu diesen gehört z. B. jede Staatsbehörde, die einer anderen untergeordnet ist und von dieser die Befugnis zu handeln ableitet. Die unmittelbaren Organe stützen dagegen die Fähigkeit, staatlichen Willen zu bilden, auf das Staatsgrundgesetz, die Verfassung. Hierunter fallen u. a. die Volksvertretung und die Minister.

Es ist also das Ministerium und jeder einzelne Minister ein unmittelbares Staatsorgan und somit innerhalb der durch die Verfassung gesetzten Grenzen mit dem Recht ausgestattet, für die Verbandsperson, den Staat, nach außen hin handelnd aufzutreten.

I. Das Ministerium im Königreich Preußen.

Die Anfänge zur Bildung eines Ministeriums lassen sich zurückverfolgen bis in die Regierungszeit des Großen Kurfürsten. Damals bestand bereits ein „Geheimer Staatsrath" auf Grund einer „Geheimrathsordnung" von 1651, die sich wiederum auf eine Geheimratsordnung aus dem Jahre 1604 stützt. v. Gneist[7] betrachtet den Geheimen Staatsrat als eine „festorganisierte Behörde" und behauptet, daß er die gleiche Behördenstellung eingenommen habe wie der Staatsrat Friedrich Wilhelm III.

Eine Erweiterung und straffere Regelung der Organisation der obersten Behörden in Preußen schuf Friedrich Wilhelm I. durch Errichtung einer Hauptabteilung, des Generaldirektoriums.

„Die[8] vier Abteilungen des Generaldirektoriums verteilten die damaligen „Provinzen" unter sich, jede unter einem ministre d'état mit einer größeren Anzahl von Räthen. Neben

5) Allg. Staatsrecht. S. 27.
6) Siehe auch die Definition bei Triepel, Abhandlungen, S. 29.
7) Vw. Arch. a.a.O., S. 434.
8) ebendort, S. 435.

dem Generaldirektorium stand dann noch eine Justizabtheilung des Staatsraths mit vier Justizministern, zugleich für den Kultus und das Unterrichtswesen, sowie besondere Minister für die auswärtigen Angelegenheiten, das Ganze zusammengehalten durch die persönliche Direktion des Königs".

Man wird aber sagen können, daß diese Behördenorganisation ausschließlich ein Instrument der Direktiven des Königs bildete und nur seine Befehle auszuführen berufen war. Das geht hervor aus der Instruktion für das Generaldirektorium vom 22. 12. 1721 in 35 Artikeln, die Friedrich Wilhelm I. seinem Geheimsekretär Thulemeyer diktiert hatte und die er stolz als „die Verfassung" seines Staates zu bezeichnen liebte.[9] v. Gneist[10] bemerkt dazu: „Nur die Generalabtheilung, in welcher sich unter persönlichem Vorsitz des Königs die Ministerialpräsidenten (ministres d'état) der Einzelabtheilung zusammenfanden, diente als Organ der nothwendigen Einheit."

Unter Friedrich dem Großen wurde diese Organisation unverändert beibehalten. Die eroberte Provinz Schlesien blieb als gesondertes Departement unter einem eigenen Provinzialminister mit dem Amtssitz in Breslau bestehen.

Einen großen Schritt vorwärts in der Entwicklung Preußens zum Verfassungsstaate bildete die Einführung des Allgemeinen Landrechts für die Preußischen Staaten im Jahre 1794.

„Das[11] ALR. war, wie der Hauptverfasser desselben, Suarez, selbst ausgesprochen hat[12] von dem Gesichtspunkte ausgegangen, daß „eine allgemeine Gesetzgebung in einem Staate ohne Grundverfassung die letztere gewissermaßen zu ersetzen habe", und hatte, auch unausgesprochen, das „princeps legibus solutus est" für Preußen auf alle Zeiten zu einer Unwahrheit gemacht (ALR. 13, II, 1—9, 12—15)." Durch ALR. 13 II 1 ff. stellte sich der König unter das Gesetz; er steht im und unter dem Staate und stellt nur noch dessen oberstes Organ dar. Darum könnte man das ALR. als „das erste preußische Verfassungsgesetz" bezeichnen.[13] Waldecker[14] behauptet: „Die Stein-Hardenbergsche Reform ist

9) Mitgeteilt bei Waldecker, Verfassung a.a.O., S. 41.
10) VwArch. a.a.O., S. 435.
11) Schwartz, a.a.O., S. 3.
12) von Schwartz mitgeteilt unter Berufung auf Stölzel: Karl Gottlieb Suarez. 1885, S. 185.
13) So Waldecker, Vfg. S. 41.
14) ebendort.

im Grunde die einfache Fortführung des dem ALR. zugrunde liegenden Gedankenganges, und ebenso die Verfassungsgesetzgebung 1848/50, in der (Art. 109 VU.) das ALR. als staatsrechtlicher Ausgangspunkt der monarchischen Stellung geradezu erhalten worden ist."

Den wesentlichsten Einfluß auf die Um- und Neugestaltung der Zentralverwaltungsbehörden in Preußen, auf die Errichtung eines Ministeriums im Sinne des geltenden Staatsrechts ausübten die einschlägigen Bestimmungen der Stein-Hardenbergschen Reformen.[15] Als erstes wichtiges Dokument gilt des Freiherrn vom Stein berühmte Denkschrift vom 6. V. 1806, die allgemeine Reform der Landesverwaltung betreffend. Durch das Publikantum vom 16. XII. 1808[16] wurde in § 1 bestimmt:

„Die oberste allgemeine Leitung der ganzen Staatsverwaltung vereinigt sich in dem Staatsrat unter Unserer unmittelbaren Aufsicht", und durch § 2 wurden die einzelnen Ministerien bestellt, und zwar Inneres, Finanz, Auswärtiges, Krieg und Justiz. Da die näheren Bestimmungen über den Staatsrat (§ 1, Satz 2) und auch die „besondere Instruktion für die Geschäftsführung des gesamten Ministerii" (§ 2) nicht ergangen sind, bezeichnet Zorn diese Verordnung als „unzusammenhängendes Stückwerk", sagt aber von ihr:

„Diese ist noch heute die Grundlage des geltenden Rechtes in Hinsicht der Organisation des preußischen Ministeriums."[17]

Es war also dadurch eine geordnete Ressortverwaltung für das ganze Land eingerichtet worden, noch fehlte aber die Staatsverwaltung. Die den Ministerien fehlende Zusammenfassung und leitende Spitze wurde geschaffen durch die Verordnung vom 27. X. 1810,[18] durch die das Amt eines Staatskanzlers errichtet wurde.

„Der Staatskanzler hat unter Unsern Befehlen die Oberaufsicht und Controlle jeder Verwaltung ohne Ausnahme und steht an der Spitze einer jeden. — Im Kabinet ist er Unser erster und nächster Rat, im Staatsrat Präsident desselben."

Zum Staatskanzler wurde Hardenberg ernannt; nach seinem Tode am 26. XI. 1822 wurde aber kein Nachfolger mehr

15) Vgl. zu folgenden Ausführungen v. Gneist VwArch. S. 438—451; Schwartz, a.a.O., S. 4 ff.; Zorn, a.a.O., S. 70 ff.
16) Zorn, a.a.O., S. 86: v. Gneist, a.a.O., S. 449.
17) Zorn, a.a.O., S. 76.
18) GS. S. 3.

bestimmt. Durch Verordnung vom 3. VI. 1814[19] wurde die Anordnung von Ministerialkonferenzen getroffen, was der Bildung eines Gesamtministeriums gleichkam, und die Verordnung vom 20. III. 1817[20] brachte die Errichtung des neuen Staatsrats, von dem es darin heißt:

„Der versammelte Staatsrath ist für Uns die höchste berathende Behörde; er hat aber durchaus keinen Antheil an der Verwaltung."[21]

Eine weitere Verordnung vom 3. XI. 1817[22] „wegen der Geschäftsführung bei den Oberbehörden in Berlin" brachte Neuerungen für die Ressortministerien und die Errichtung eines besonderen Kultusministeriums.[23]

Durch diese Verordnungen hatte die Organisation der obersten Staatsbehörden in Preußen eine einheitliche Regelung gefunden. Es fehlte zwar an der letzten Zusammenfassung der Staatsverwaltung in dem Amt eines Staatskanzlers als der obersten Spitzenbehörde Preußens; nicht nach dem bürokratischen, sondern nach dem kollegialen Prinzip war das Staatsministerium eingerichtet, aber es war eine Zentralverwaltung mit fest umrissenen Richtlinien geschaffen, es war das Fundament geschaffen für eine gesicherte Rechtsstellung des preußischen Ministeriums. — Eine festere Bindung und Ausgestaltung der ministeriellen Gewalt brachte die Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850.

Bis zum Jahre 1848 war Preußen rechtlich eine ständische Monarchie, de facto regierte der König aber als abso-

---

19) GS. S. 40.

20) Grotefend, S. 729 (GS. S. 67).

21) Durch Verordnung vom 6. I. 1848 (GS. S. 15), § 5 wurde die Beratung aller Gesetzentwürfe seitens des Staatsrats, die bis dahin stets erfolgen mußte, und damit dieser selbst rein fakultativ gemacht. Schwartz, (a.a.O., S. 173) berichtet über die weitere Tätigkeit des Staatsrats folgendes: „Seit März 1848 hörte der Staatsrath, ohne aufgehoben zu sein, thatsächlich zu existiren auf, wurde aber durch Allerhöchsten Erlaß vom 12. I. 1852 (Vw. Min. Bl. S. 21) reaktivirt und trat zuerst am 4. VII. 1854 wieder zusammen. Einberufungen fanden sodann statt im Oktober 1884, Januar, März und April 1885. Februar 1890 und März 1895."

22) GS. S. 289.

23) Schwartz, (a.a.O., S. 177): „Die Kabinettsorder vom 3. XI. 1817, betr. die veränderte Anordnung der Ministerii und den Geschäftskreis des gesamten Staatsministerii (289) erklärt es für die eigentliche Bestimmung der Minister, die Gesetze vorzubereiten, die allgemeinen Vorschriften über die Grundsätze der Verwaltung zu ertheilen und die gehörige Befolgung der Gesetze zu überwachen. Um dieser Bestimmung gerecht zu werden, sind sie durch die Kabinetssorder vom 4. VII. 1832 (181) generell ermächtigt worden, an die ihnen untergeordneten Behörden reglementarische Dienstanweisungen und überhaupt solche Verfügungen zu erlassen, welche weder eine Aenderung, noch eine authentische Deklaration eines Gesetzes enthalten."

24) Arndt (VU. S. 2) und (PV. S. 8): „Bis zum Jahre 1848 war Preußen eine ständige Monarchie".

luter Herrscher.[24] Durch die Verfassungsurkunde[25] erhielt das preußische Volk Anteil an der Gesetzgebung. Auf Grund des Art. 62 VU. sind der König und zwei Kammern — das Herrenhaus und das Haus der Abgeordneten — die Organe der gesetzgebenden Gewalt. Das Herrenhaus setzt sich zusammen aus durch das Vertrauen des Königs berufenen Mitgliedern, die Abgeordneten der II. Kammer werden auf Grund des indirekten Dreiklassenwahlrechts gewählt. Um ein Gesetz in Kraft zu setzen, bedarf es der Uebereinstimmung des Königs mit beiden Kammern.[26] Der König[27] beruft die Kammern und hat das Recht der Schließung und Auflösung.[28]

Liegt somit das Wesen der konstitutionellen Monarchien — Preußen war durch die Einführung der Verfassung in ihre Reihe gerückt — in der Mitwirkung des Volkes an der Gesetzgebung, so ist nicht minder von Bedeutung — besonders gilt dies im Sinne vorliegender Arbeit — die Stellung des Ministeriums und der Minister in der Verfassung. Hinsichtlich ihrer Stellung zum Monarchen und als Zentralverwaltungsbehörde des Landes brachte die Verfassung keine Aenderung; denn Art. 45 VU. bestimmte:

„Der König ernennt und entläßt die Minister." Nach wie vor behielt der König in der Wahl seiner Minister freie Hand und auch die Entlassung blieb sein eigenstes Recht. Die Organisation des Ministeriums und die Funktionenverteilung be-

Ders. aber (PV. S. 9): „So wurde Preußen ein absoluter Staat".

Ebendort (S. 54): „Vor der Verfassung vom 5. XII. 1847 war Preußen eine absolute Monarchie".

24) Stier-Somlo (Kommentar S. 24): „Die Einleitungsformel bekundete das Ende der bis zum 5. XII. 1848 in Preußen in Wirksamkeit gewesenen absoluten Monarchie."

Bismarck, (a.a.O. I. S. 278/79): „In einer absoluten Monarchie, und Preußen war damals eine solche . . ."

25) „Die revidierte VU." wurde vom König am 31. I. 1850 vollzogen und in der am 2. II. 1850 zu Berlin ausgegebenen Nr. 3 der GS. für 1850, S. 1735 unter Nr. 3212 publiziert.

26) Art. 62 Abs. 1 und 2 VU.

27) Stier-Somlo (Kommentar S. 32/33): „Das Wesen der monarchischen Staatsgewalt in Preußen lag darin, daß der Monarch auch im konstitutionellen Staatswesen alle Rechte der Staatsgewalt, deren Träger er war, in seiner Person vereinigte. Inhaltlich deckte sich monarchische Gewalt und Staatsgewalt in Preußen. Der Innehabung nach war die Staatsgewalt einzig und allein beim König. Sein Herrschaftsrecht umfaßte alle Zweige der Staatsgewalt. In seinem Namen vollzog sich jede obrigkeitliche Handlung. Der König war die personifizierte Staatsgewalt. Es blieb bei dem Satz des § 1 Teil II Titel 13 ALR.:

„Alle Rechte und Pflichten des Staates gegen seine Bürger und Schutzverwandten vereinigen sich in dem Oberhaupte desselben."

Im Zweifel sprach die Vermutung für das Recht des Monarchen. Er war staatsrechtlich zu allem befugt, wenn ihn Verfassung oder Gesetz nicht beschränkten."

So auch die herrschende Staatsrechtslehre. Vgl. dazu z. B. Arndt, VU. S. 177; v. Rönne-Zorn, a.a.O., I. S. X/XI.; Helfritz, Allg. Staatsrecht, S. 55.

28) Art. 51 Abs. 1 VU.

ruhte unverändert auf der rechtlichen Grundlage der Verordnungen vom 16. XII. 1808, 27. X. 1810 und 3. VI. 1814. Das Ministerium auch des konstitutionellen Preußen war demnach:

„1. die Gesammtheit der obersten Verwaltungsinstanzen und 2. das verfassungsmäßige Organ des Monarchen zur Ausübung der Regierung."[29]

Eine Veränderung der staatsrechtlichen Stellung des Ministeriums bedeuteten die Verfassungsbestimmungen der Gegenzeichnung und der Verantwortlichkeit gegenüber der Volksvertretung. Art. 44 VU. bestimmte:

„Die Minister des Königs sind verantwortlich. Alle Regierungsakte des Königs bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung eines Ministers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt." (Eine Verantwortlichkeit der Minister bestand gewiß auch schon vor Einführung der Verfassung, und zwar dem König gegenüber.) Da der König nach der Verfassung nicht zur Verantwortung gezogen werden konnte und seine Person unverletzlich war,[30] wurde jeder Staatsakt des Königs — die Akte der Kommandogewalt ausgenommen — durch die Gegenzeichnung des Ministers gedeckt, der durch seine Unterschrift vor der Volksvertretung und in der Oeffentlichkeit die Verantwortung übernahm; darüber hinaus hatten die Minister jede Regierungsmaßnahme des Königs und jede Gesetzesvorlage vor dem Landtage zu vertreten. Dieser hatte das Zwangsmittel in der Hand, den Etat zu verweigern[31] und damit dem König die Entlassung eines nicht genehmen Ministers nahezulegen.[32] Ebenso mußte ein Minister den König um seine Entlassung bitten, wenn er sich zur Gegenzeichnung nicht entschließen konnte oder die Verantwortung nicht mehr tragen zu können glaubte.[33]

Diese Regelung der Rechtsverhältnisse des preußischen Staatsministeriums auf Grund der Verfassung von 1850 blieb geltendes Staatsrecht, solange das Königreich Preußen Bestand hatte. Die Errichtung des Kaiserreiches im Jahre 1871 brachte eine Erweiterung der Machtbefugnisse insofern, als

29) G. Jellinek, Grünhut, S. 305.
30) Art. 43 VU.
31) Vgl. Kaufmann, (DJZ. 1918, Sp. 14/15): „Nicht die Ministervernatwortlichkeit ist der Haupthebel zur Macht über die Regierung, sondern das Budgetrecht".
32) Siehe dazu Helfritz, Allg. Staatsrecht, S. 55/56; ders. Staatskunst, S. 41.
33) Für die Stellung des Ministeriums sind ferner beachtlich Art. 57, 58 II und 63 VU.

der preußische Ministerpräsident zugleich Kanzler des Deutschen Reiches war,[34] daß ferner dem preußischen Kriegsminister die Heereskontingente der meisten deutschen Bundesstaaten unterstanden und daß die Staatssekretäre des Reiches zugleich preußische Minister sein konnten.[35]

Das Endergebnis der bisherigen Ausführungen ist also folgendes:

Das Ministerium des Königreichs Preußen war ein Staatsorgan, das, lediglich vom Vertrauen des Königs getragen, von diesem nach völlig freier Entschließung ernannt wurde und berufen war, die Spitze der obersten Verwaltungsbehörden zu bilden mit der Befugnis, allgemeine Vorschriften über die Grundsätze der Verwaltung zu erteilen und die Ausführung dieser und der beschlossenen Gesetze seitens der untergeordneten Behörden zu überwachen, und das ferner bestimmt war, die Gesetze vorzubereiten, die Gesetzesvorschläge der Volksvertretung vorzulegen, sie zu vertreten und nach ihrer Annahme durch die Kammer und der Unterzeichnung des Königs durch die Gegenzeichnung unter eigener Verantwortlichkeit zu veröffentlichen.

II. Die vorläufige Staatsregierung in Preußen nach der Revolution.

Während durch die Reichsverfassung vom 16. IV. 1871 im Deutschen Reiche die Volksvertretung, der Reichstag, durch das allgemeine, gleiche, geheime und direkte Wahlrecht gewählt wurde, erfolgte in Preußen die Wahl zum Landtag, dem Hause der Abgeordneten, durch das indirekte Dreiklassenwahlrecht. Alle Versuche und Bestrebungen, das preußische Wahlrecht dem des Reiches anzugleichen, blieben erfolglos; sie scheiterten an dem Widerstand der Krone und der überwiegenden Mehrheit beider Kammern. Erst der Krieg

34) Der Reichskanzler brauchte nicht preußischer Ministerpräsident zu sein. Im Jahre 1872 war Roon preußischer Ministerpräsident, in den Jahren 1891—94 unter Caprivis Kanzlerschaft Eulenburg Preußischer Ministerpräsident und Minister des Innern. (Mitgeteilt bei Bornhak, DJZ. 1918, Nr. 23/24, Sp. 727). Nach Handbuch, S. 91 ff. war Roon vom 1. I. 1873 bis 9. XI. 1873 (interimistisch seit 22. XII. 1872) Preußischer Ministerpräsident und zugleich Kriegsminister; Eulenburg Ministerpräsident vom 9. VIII. 92 bis 29. X. 94, Minister des Innern vom 23. III. 92 bis 29. X. 94, Caprivi in dieser Zeit Preußischer Minister des Auswärtigen.

35) Gesetz, betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers. Vom 17. III. 1878. Schwartz, (a.a.O., S. 173): „Gegenwärtig" (1896. Anm. des Verf.) „fungiren als Präsident und als Minister der auswärtigen Angelegenheiten der Deutsche Reichskanzler, als Vicepräsident, jedoch ohne spezielles Portefeuille für Preußen, also nur Sprechminister, der Deutsche Staatssekretär des Innern; Ebenfalls Staatsminister ohne Portefeuille ist der Deutsche Staatssekretär des Aeußern".

sollte darin eine Wandlug bringen. Schon im Laufe des Kriegswinters 1914/15 hatte Kaiser Wilhelm II. beschlossen, „dem bewährten herrlichen „Volk in Waffen" bei der Heimkehr auch auf politischem Gebiete eine Freude und Anerkennung zu bereiten".[36] Doch es dauerte bis zum Jahre 1917, ehe in der denkwürdigen „Osterbotschaft" vom 7. IV. 1917 die Gedanken einer Reform des preußischen Verfassungsrechts, besonders des Wahlrechts, der Oeffentlichkeit bekannt gegeben wurden.[37] Ueber den langwierigen Widerstand der beiden Kammern gegen eine grundsätzliche Reformierung[38] — ein gleiches Geschick widerfuhr dem Plan der Einführung des „Parlamentarismus"[39] im Reiche — schritten mit unerbittlicher Konsequenz die kriegerischen Ereignisse hinweg. Erst als die drohendsten Anzeichen eines Zusammenbruchs mit erschreckender Deutlichkeit in Erscheinung traten, wurde den notwendigsten Erfordernissen einer Reform im Reiche durch den Kaiserlichen Erlaß vom 3. XI. 1918 und durch das Gesetz vom 28. X. 1918[40] Rechnung getragen. Die ersten Novembertage 1918 brachten dann den Zusammenbruch der Staatsreform im Reiche und in Preußen.

Am 8. XI. 1918 erfolgte der Rücktritt des gesamten preußischen Staatsministeriums,[41] und erst am 12. XI. 1918[42] übernahm ein Kabinett, das sich als „die Preußische Regierung" bezeichnete, „im Auftrage des Vollzugsrats des Arbeiter- und Soldatenrats die Staatsleitung".[43] Diese „Preußische Regierung", die aus Mitgliedern der beiden sozialistischen Parteien gebildet war, trat also auf als Beauftragte der A.- u. S.-Räte, die sich in jenen Tagen der tatsächlichen Gewalt bemächtigt und als die berufene Volksvertretung die Leitung an sich genommen hatten.[44] Am 15. XI. 1914 erließ sie eine Verord-

36) Kaiser Wilhelm II. Ereignisse u. Gestalten, S. 114.
37) Osterbotschaft v. 7. IV. 1917 (11. VII. 17).
38) Am 24. XI. 1917 legte das Staatsministerium dem Landtag drei Gesetzentwürfe, die Wahlreform betreffend, vor, die Ablehnung fanden. (Giese-Volkmann, a.a.O., S. 3.)
39) In der Wirklichkeit bestand seit 1817 ein „parlamentarisches System"; denn „der zum Reichskanzler ernannte Graf Hertling hat das ihm angetragene Amt erst angenommen, nachdem er sich mit jener Parteikoalition über sein Regierungsprogramm verständigt und sich so des Vertrauens der Reichstagsmehrheit versichert hatte". (Anschütz, Parlament und Regierung, S. 6).
40) Gesetz zur Abänderung der Reichsverfassung und des Gesetzes, betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. III. 1878. Vom 28. X. 1918 (RGBl. S. 1273/74).
41) Nach Giese-Volkmann, a.a.O., S. 4.
42) Nach Handbuch, S. 96 am 14. XI. 1918.
43) Bekanntmachung der Preußischen Regierung vom 12. XI. 1918 (GS. S. 187).
44) Die Neuordnung der preußischen Staatsgewalt erfolgte am 14. XI. 1918

nung,[45] durch die das Herrenhaus beseitigt und der Landtag als aufgelöst betrachtet wurde. Am 21. XI. 1918 erschien eine Verordnung[46] über die Wahl einer verfassunggebenden Landesversammlung. Die Wahl fand am 26. I. 1919 statt. Am 5. III. 1919 trat die Landesversammlung in Berlin zusammen.[47] Ihr erstes Werk war die Beratung und Beschließung einer „Notverfassung". Diese trat als „Gesetz zur vorläufigen Ordnung der Staatsgewalt in Preußen" am 20. III. 1919 in Kraft.[48] „Am 25. III. 1919, dem Tage der Annahme des Gesetzentwurfes ... durch die Verfassunggebende Preußische Landesversammlung stellte die vorläufige Preußische Regierung ihre Aemter der Landesversammlung zur Verfügung, erklärte sich auf Wunsch der letzten aber bereit, sie bis zur Berufung einer neuen Staatsregierung weiterzuführen. Die der USPD. angehörenden Minister und Mitglieder der Preußischen Regierung waren bereits vorher unterm 4. I. 1919 aus der Regierung ausgetreten".[49,50]

Nach diesem kurzen geschichtlichen Ueberblick über die „Preußische Regierung" in der verfassungslosen Zeit nach dem Wechsel der Staatsform im Reich und in Preußen sei in den nächsten Ausführungen die Stellung dieser Regierung staatsrechtlich gewürdigt. War sie rechtlich eine „Regierung", ein Staatsorgan?

Es herrscht heute in der Staatsrechtslehre kein Zweifel mehr darüber, daß durch den Verlauf der Geschehnisse in den Novembertagen 1918 die tatsächliche Macht in die Hände des „Volkes", d. h. der rasch gebildeten A.- u. S.-Räte gelangt war und diese durch die Gewalt der Tatsachen das Recht erlangten, Staatsorgane zu bestellen und zu beauftragen.[51] Darum war auch die „Preußische Regierung" des

---

durch eine VO., betr. die Zuständigkeiten der preußischen Regierung sowie die Zuständigkeiten und die Bezeichnung der Zentral-, Provinzial- und Lokalbehörden (GS. S. 189), ferner durch eine Bekanntmachung der preußischen Regierung, betr. das Inkraftbleiben der bestehenden Gesetze und Verordnungen (GS. S. 190).

45) GS. S. 191.

46) VO. über die Wahlen zur verfassunggebenden preußischen Landesversammlung (GS. S. 205); (s. auch GS. 1919, S. 1, 9 und 11).

47) Auf Grund einer VO. v. 18. II. 1919 (GS. S. 31).

48) GS. S. 53.

49) Handbuch, S. 96.

50) Vgl. die Anlage am Schlusse der Arbeit.

51) Vereinbarung zwischen Vollzugsrat und Rat der Volksbeauftragten vom 23. XI. 1918: „Die Revolution hat ein neues Staatsrecht geschaffen ..... 1. Die politische Gewalt liegt in den Händen der A.- und S.-Räte der Deutschen sozialistischen Republik" (nach Giese-Volkmann, a.a.O. S. 5).

Anschütz (JW. 1918 Nr. 15 S. 751): „Von einer staatsrechtlichen Kontinuität zwischen den alten und den neuen Gewalten kann keine Rede sein. Die

12. XI. 1918 ein rechtmäßig bestelltes Organ des Staates Preußen und bis zur Schaffung eines neuen Staatsgrundgesetzes durch eine verfassunggebende Landesversammlung befugt, Verordnungen allgemein verbindlichen Inhalts zu erlassen.[52] und den Landesbehörden rechtswirksame Weisungen zu erteilen. Da der König von Preußen abgedankt hatte, war die Abhängigkeit eines Ministeriums nach dieser Seite — Berufung, Entlassung, Gegenzeichnung, Uebernahme der Verantwortlichkeit für den König — nicht mehr vorhanden, das Ministerium hatte nur noch eine Verantwortung gegenüber dem primären Staatsorgan: Volk, bezw. der Vertretung des Volkes. Für die Handlungsfähigkeit und den Umfang der Organfunktionen des Ministeriums bildeten die Königlichen Verordnungen von 1818, 1810, 1814 und 1817 unbeschadet des Wechsels der Staatsreform nach wie vor die rechtliche Grundlage.[53]

III. Das Staatsministerium des Freistaats Preußen.

Als nach Annahme der „Notverfassung" durch die verfassunggebende preußische Landesversammlung das Ministerium die Geschäfte weiterführte,[54] war der Auftrag des Ministeriums insofern ein anderer, als es sich auf die Bestimmungen der Notverfassung stützen konnte. Zwar war die Frage der Berufung des Ministerpräsidenten und des Ministeriums eine der umstrittensten des ganzen Verfassungswerkes, aber das rechtliche Fundament war vorhanden: eine Verfassung Sowohl der Entwurf[55] wie die endgültige Verfassung vom 30. November 1920[56] bezeichnen das Staatsministerium als „die oberste vollziehende und leitende Behörde des Staates".[57]

---

jetzige Regierung leitet ihre Gewalt lediglich aus der Revolution und aus einem Mandat der Klasse her, welche die Revolution gemacht hat: der Arbeiterklasse in Feldgrau und Zivil. — Im Besitze sein heißt hier im Rechte wohnen."

Eckstein (JW. 1919 Nr. 3 S. 137 ff.): „Die A.- und S.-Räte sind Träger der staatlichen Gewalt. Sie sind von der Reichsregierung anerkannt und darum Staatsorgane."

Helfritz (Staatskunst S. 37/38): „Die Staatsumwälzung des Jahres 1918 ist wie jede ähnliche nicht ein Uebergang der Staatsgewalt auf das Volk, sondern nur ein Wechsel der Organe."

RGZ. 100 (1921) S. 27: „Der durch die Umwälzung geschaffenen neuen Staatsgewalt kann die staatsrechtliche Anerkennung nicht versagt werden."

52) § 10 der NotVfg.

53) § 6 der NotVfg.

54) §§ 3 und 4 der NotVfg.

53) § 4 Entw.

56) Nach Annahme der Notverfassung betrachtete es die verfassunggebende preußische Landesversammlung als ihre vornehmlichste Aufgabe, die endgültige Verfassung zu beraten und zu beschließen. Aus den verschiedensten Gründen zogen sich die Verhandlungen ungewöhnlich lange hin. Unter dem 25. II. 1920

Als Staatsbehörden bezeichnet man diejenigen staatlichen Organe, welche zur Ausübung eines begrenzten Kreises staatlicher Befugnisse durch ein anderes Organ berufen werden,[58] oder nach einer anderen Definition:[59]

„Als Behörden sind lediglich diejenigen Staatsorgane anzusehen, die durch ein anderes staatliches Organ zur Ausübung eines bestimmten Kreises stattlicher Geschäfte in Unterordnung unter ein anderes staatliches Organ berufen worden sind."

Jede Behörde ist also ein Staatsorgan.[60] Das einzige primäre Staatsorgan in Preußen ist das Volk; es ist „Träger der Staatsgewalt".[61] Nun ist aber die Staatsgewalt, wie Helfritz[62] ausführt, „ohne Zweifel ein Recht des Staates selbst. Da aber Staat und Staatsvolk sich decken, kann die Staatsgewalt nicht das Recht eines vom Staate getrennten Volkes sein."

Der Autor folgert daraus, daß es nur darauf ankommen könne, wer die Staatsgewalt ausübe, und kommt zu dem Ergebnis, daß nicht das Volk bezw. „die Stimmberechtigten, sondern die von ihnen eingesetzten Organe" die Staatsgewalt ausüben.[63] Dem entspricht auch die Bestimmung der Verfas-

---

erst (Drucksache Nr. 2000) legte das Staatsministerium den Entwurf einer Verfassung für Preußen vor. Die erste Beratung in der Vollversammlung begann am 26. IV. 1920 (138. Sitzung) und endete am 28. IV. (140. Sitzung) mit der Ueberweisung an den Verfassungsausschuß. Dieser begann am 16. VI. 1920 mit der Beratung. Die erste Lesung endete am 10. VII., die zweite fand statt vom 24.—27. IX., die dritte vom 29. IX. bis 8. X. 1920. Die zweite Vollberatung der Landesversammlung begann am 28. X. (170. Sitzung), wurde am 29., 30. X., 4. u. 5. XI. fortgesetzt und beendet (171.—174. Sitzung). Die dritte Beratung währte vom 26.—30. XI. (180., 184. und 185. Sitzung). An diesem Tage wurde die Verfassung mit 280 gegen 60 Stimmen angenommen. Ihre Verkündung unter diesem Datum erfolgte am 30. XII. 1920 (Gesetzes-Sammlung 154 S. 543). (Siehe Sitzungsber. und Drucks. der verfassunggebenden preußischen Landesversammlung: Sitzgsber. 1921 Bd. IX, Sp. 11002—11040, 11109—11146; Bd. X, Sp. 13228—13290, 12293—13363, 13368—13439, 13444—13497, 13509—13623; Bd. XI. Sp. 13981—14088, 14237—14281, 14288—14319. Drcks. 1920, Bd. 6, 10 und 11: Nr. 2000, 3120 A—D, 3280, 3425.)

„Vor der Verkündung ist die Verfassung der interalliierten Rheinlandkommission in Coblenz vorgelegt worden. Diese hat gegen ihre Anwendung in dem besetzten Gebiet keine Einwendungen erhoben (Amtsbl. d. Reichskommissars für die besetzten rheinischen Gebiete 1921 Nr. 1)". Mitgeteilt bei Huber, a.a.O., S. 14.)

57) Art. 7 PV.

58) So bei Meyer-Anschütz, a.a.O. S. 342.

59) Vogels, a.a.O. S. 78.

60) Darüber s. die Ausführungen unter § 1 pr. u. d. bereits zit. Definitionen v. Helfritz.

61) Art. 2 PV.

62) Allg. Staatsrecht, S. 71.

63) Vgl. auch ders. Staatskunst, S. 37: „Der Begriff der Volkssouveränität ist überhaupt nichts anderes als eine Fiktion; nicht das Volk herrscht, sondern seine obersten Organe."
Ebenso Waldecker, PV. S. 48 ff.

sung,[64] daß das Volk seinen Willen äußere durch die verfassungsmäßig bestellten Organe.

Nun wird durch die Verfassung dem Ministerium die Ausübung staatlicher Funktionen übertragen. Es ist also das Ministerium ein unmittelbar berufenes Staatsorgan. Seine Funktionen ergeben sich aus den einzelnen Bestimmungen der Verfassung.

§ 2.

Die Organfunktionen des Ministeriums.

Eine Zusammenfassung aller Funktionen, deren Ausübung dem Ministerium zusteht, kann man erblicken in der Bestimmung der Verfassung:

„Das Staatsministerium ist die oberste vollziehende und leitende Behörde des Staates."

Als der obersten „leitenden" Behörde ist dem Staatsministerium zunächst die Regierungsgewalt übertragen.

„„Regierung" nennt man das freie Handeln des Staates innerhalb der gesetzlichen Schranken".[1] Das Ministerium besitzt also die Gewalt, im Rahmen der Verfassung und der Gesetze eine von ihm zu bestimmende „Politik"[2] zu betreiben, d. h. Gesetzesvorschläge auszuarbeiten und überhaupt alle Maßnahmen zu treffen, die ihm geeignet und notwendig erscheinen, um das Interesse des Staates und der Staatsbürger tunlichst wahrzunehmen und zu fördern. Wenn im Art. 45 PV. die zu betreibende Regierungspolitik von der Zustimmung des Landtages abhängig gemacht wird, so bedeutet das eine Einschränkung des freien Handelns nur insofern, als die „allgemeinen Richtlinien" der Politik einer Billigung bedürfen; innerhalb dieser ist eine freie Tätigkeit des Ministeriums und der Minister aber durchaus möglich und gegeben.

Als Regierung kann man es auch ansprechen, wenn durch Art. 49 PV. dem Staatsministerium die Vertretung des Staa-

64) Art. 3 PV.

1) Meyer-Anschütz, a.a.O. S. 27. Ebenso Georg Jellinek (Allg. Staatslehre S. 616): „Regierung ist die freie, d. h. nur durch das Gemeininteresse, aber durch keine spezielle Rechtsregel bestimmte Tätigkeit auf dem Gebiete der Verwaltung."
Otto Mayer (Deutsches Verwaltungsrecht 1895, Bd. I, S. 14): „Regierung ist die Oberleitung des Ganzen, das einheitliche Richtunggeben für die politischen Geschicke des Staates und die Kulturentwicklung im Innern".

2) Stier-Somlo (Politik S. 15): „Praktische Politik ist schöpferische, neue Werte schaffende oder erhaltende Tätigkeit im Interesse des Staates."
Helfritz (Staatskunst S. 10): „Politik ist die auf Zweckmäßigkeitsabwägung beruhende leitende Tätigkeit im öffentlichen Leben."

tes nach außen übertragen wird.[3] Dazu gehört z. B. die Wahrnehmung preußischer Belange beim Reich, den anderen deutschen Ländern und auch außerdeutschen Staaten gegenüber.[4]

Zu den dem Staatsministerium als der obersten „leitenden und vollziehenden" Behörde zugewiesenen Funktionen gehört jedoch nicht nur die Bestimmung und Wahrnehmung der allgemeinen Regierungspolitik, sondern das Staatsministerium ist auch oberste Behörde insofern, als es an der Spitze des gesamten Behördenorganismus steht und befugt ist, an die ihm untergeordneten Behörden im Rahmen der Verfassung und der Gesetze allgemeine Dienstvorschriften und Anweisungen zu erteilen, und ihm das Recht der Ueberwachung aller Behörden zusteht. Dazu gehört besonders auch das Recht, die unmittelbaren Staatsbeamten zu ernennen.[5]

Als oberste Vollzugsbehörde tritt das Staatsministerium in Tätigkeit, wenn es zuständig und beauftragt ist,[6] die zur Ausführung der (Reichs- und Landes-) Gesetze erforderlichen Ausführungsbestimmungen an die unterstellten Behörden zu erlassen.

Weiterhin fällt unter die Aufgaben des Staatsministeriums als vollziehenden Behörde diese, die Gesetzesbeschlüsse des Landtags und die von diesem genehmigten Staatsverträge[7] in der Gesetzessammlung zu verkünden.[8] Man könnte diese Bestimmung nicht ganz mit Unrecht den Funktionen des Staatsministeriums als eines gesetzgebenden Organs zurechnen; denn erst mit der vorgeschriebenen Verkündung[9] erhalten die Beschlüsse des Landtags die Rechtskraft als Gesetze und Allgemeinverbindlichkeit.[10]

Ausschließlich als Gesetzgebungsorgan tritt das Ministerium aber auf, wenn es Notverordnungen erläßt.[11] Dieses Recht gibt dem Ministerium die Befugnis, im Rahmen der Staatsverfassung und in den durch die Reichsverfassung ge-

3) Vgl. dazu Art. 78 RV.
4) Eine diplomatische Vertretung Preußens besteht beim Vatikan und in München; in Hamburg und Bremen bestehen preußische Konsulate.
5) Art. 52 PV.
6) Art. 51 PV.
7) Art. 29, I S. 2 PV.
8) Art. 60 PV.
9) Art. 61 PV.
10) Es wäre durchaus denkbar, daß das Ministerium einen ihm nicht genehmen Landtagsbeschluß (unbeschadet der verfassungsrechtlichen Folgen) dadurch nicht Gesetz werden läßt, daß es die Veröffentlichung über die Frist eines Monats hinaus verzögert (Art. 61, III PV.) oder gar nicht vollzieht.
11) Art. 55 PV.

zogenen Grenzen allgemeinverbindliche Verordnungen zu erlassen. Der Erlaß und die Rechtskraft der Verordnungen sind an bestimmte Voraussetzungen geknüpft: Erforderlich ist das Vorliegen einer dringenden Notwendigkeit, d. h. wenn die öffentliche Sicherheit gefährdet ist oder ein außergewöhnlicher Notstand, durch höhere Gewalt z. B. verursacht, gegeben ist. Ferner kann das Ministerium Notverordnungen nur erlassen, wenn der Landtag nicht versammelt ist. Zudem muß die Zustimmung des ständigen Ausschusses des Landtags eingeholt werden. Der Landtag muß bei seinem nächsten Zusammentreten die Genehmigung erteilen. Schließlich müssen die Verordnungen ordnungsgemäß verkündet werden.[12]

Weitere Funktionen ergeben sich für das Ministerium aus den Verfassungsbestimmungen, Gesetzesvorlagen an den Landtag zu bringen,[13] Mitglieder zum Reichsrat zu ernennen,[14] das Recht der Begnadigung auszuüben.[15] Nicht minder wichtig ist das Recht, außerhalb des Etats unter den gegebenen Voraussetzungen Ausgaben zu leisten und Schatzanweisungen auszugeben.[16] Der Vollständigkeit halber sei noch erwähnt, daß bis zur anderweitigen Regelung drei Ministern das Recht des landesherrlichen Kirchenregiments über die evangelischen Kirchen zustand.[17]

Dies sind alle dem Staatsministerium gemäß der Verfassung zustehenden Funktionen. Durch Volksentscheid jedoch oder durch ein verfassungsänderndes Gesetz[18] könnten die Organfunktionen des Ministeriums und seine Rechte und Pflichten überhaupt eine Erweiterung erfahren (soweit sie sich im Rahmen der Reichsverfassung hält) oder auch eingeengt, beschränkt werden.

12) § 1, III des Gesetzes über die Verkündung von Rechtsverordnungen. Vom 9. VIII. 1924 (GS. S. 597): „Verordnungen auf Grund des Art. 55 der Vfg. des Freistaates Preußen sind stets in der Gesetzessammlung zu verkünden."
13) Art. 50 PV.
14) Art. 53 PV.
15) Art. 54 PV.
16) Art. 64 PV.
17) Art. 82 PV.
18) Art. 30 PV.

§ 3.

Die rechtlichen Beziehungen des Ministeriums zu den übrigen Staatsorganen in Preußen u. im Reiche

I. Das Rechtsverhältnis zum Staatsvolk.

Das preußische Staatsministerium ist, wie bereits dargelegt, ein unmittelbares Organ des Staates und als solches berechtigt, staatlichen Willen zu bilden. Seine Organschaftsstellung gründet sich auf das Grundgesetz der staatlichen Rechtsordnung, auf die Verfassung. Aus dieser leitet es das Recht zur Ausübung seiner Funktionen her. Es ist auch bereits hingewiesen worden, daß die Verfassungsbestimmung: „Träger der Staatsgewalt ist die Gesamtheit des Volkes" lediglich eine Fiktion bedeutet, daß es selbst nichts anderes darstellt als ein Staatsorgan, das höchste zwar und unmittelbarste. Das Staatsvolk als Organ ist in der Hauptsache „Kreationsorgan",[1] d. h. es beschränkt sich in seiner organschaftlichen Tätigkeit darauf, durch die Beteiligung an Wahlen andere Organe zu bestimmen und zu bestellen. Es gibt aber doch noch einen Akt der Willensbildung des Volkes neben der Wahl; es sind dies das Volksbegehren und der Volksentscheid. Die Wahl dient ausschließlich der Bestimmung und Zusammensetzung anderer Organe, durch das Volksbegehren und den Volksentscheid vermag das Volk — soweit es sich daran beteiligt, spricht es auch für die fernbleibenden Volksmitglieder, stellt es die Gesamtheit des Volkes, das Staatsvolk dar — auch unmittelbar seinen Willen zu äußern.[2] Insofern tritt dann das Volk in eine staatsrechtliche Beziehung zum Staatsministerium, indem nämlich nach der Verfassung[3] die Volksbegehren an das Staatsministerium zu richten sind, dieses zu dem eingegangenen Volksbegehren Stellung nehmen und es dann dem Landtag unverzüglich unterbreiten muß. Das Ministerium müßte auch ein gegen eines seiner Mitglieder oder das Gesamtministerium gerichtetes Volksbegehren verfassungsgemäß weiterleiten, z. B. ein Volksbegehren auf Entziehung des Amtes oder auf Erhebung der Ministeranklage. Es dürfte nur schwer zu beantworten sein, wie es mit

1) Helfritz, Allg. Staatsrecht, S. 25/26.
2) Art. 3 PV.
3) Art. 6 PV.

der Frage der Stellungnahme steht. Man wird sagen müssen, daß die Weiterleitung an den Landtag unbedingt zu erfolgen hat, eine eigene Stellungnahme dazu wird von dem betroffenen Staatsministerium nur schwerlich zu verlangen und erlangen sein. — Ein Begehren des Ministeriums ist auf direktem Wege nicht vorgesehen und möglich; es bleibt ihm nur übrig, im Rahmen des Gesetzes der Urheber eines Volksbegehrens zu sein oder durch Auflösung des Landtages gemäß Art. 14 I PV. das Volk durch Neuwahlen zu einer Stellungnahme zu veranlassen.

II. Das Rechtsverhältnis zum Landtage.

Besteht zwischen Staatsvolk und Staatsministerium nur die soeben aufgewiesene Rechtsbeziehung, so ergibt sich ein wesentlich anderes Bild, wenn man Ministerium und Landtag in ihren wechselseitigen Beziehungen betrachtet. Es ist gesagt worden, daß das Staatsvolk vornehmlich Kreationsorgan sei, also vor allem durch die Wahl als Organ mitwirke. Durch die Wahl bestimmt das Volk seine Vertreter: „Der Landtag besteht aus den Abgeordneten des preußischen Volkes."[4] Der Landtag aber ist, da Preußen ein parlamentarisch regierter Staat ist, d. h. da die Volksvertretung teilnimmt an der Regierung, das stärkste Kontrollorgan des Ministeriums. Das zeigt sich deutlich einmal dadurch, daß der Ministerpräsident vom Landtage gewählt wird.[5] Es ist offensichtlich, daß dieser seine Stimme nur einer Person geben wird, die das Vertrauen des Landtags,[6] d. h. der maßgeblichen darin vertretenen politischen Parteien besitzt. Die Abhängigkeit des Ministerpräsidenten und damit des Ministeriums beruht weiterhin darauf, daß der Ministerpräsident dem Landtage die Richtlinien seiner Regierungspolitik darlegen muß und ihm für ihre Innehaltung im Rahmen der Regierungsmaßnahmen verantwortlich ist;[7] aber auch der einzelne Staatsminister trägt für den von ihm verwalteten Geschäftszweig die Verantwortung gegenüber dem Landtage.[8] Aus dieser Verantwortungspflicht ergibt sich die wichtige Folge, daß der Landtag einem Minister und dem Gesamtkabinett sein Vertrauen

4) Art. 9 I Satz 1, PV.
5) Art. 45 Satz I PV.
6) RV. Art. 17 I, S. 3: „Die Länderregierung bedarf des Vertrauens der Volksvertretung".
7) Art. 46 PV.
8) ebendort.

entziehen kann,[9] wenn er der Ansicht ist, daß sich die eingeschlagene Politik mit den aufgestellten und gebilligten Richtlinien des „Programms" nicht mehr vereinbaren läßt. Es ist kein verfassungsrechtliches Erfordernis, daß einem neugewählten Ministerpräsidenten und seinem Kabinett das Vertrauen des Landtags ausdrücklich[10] ausgesprochen wird; durch die Wahl kommt dieses dem Ministerpräsidenten gegenüber zur Genüge zum Ausdruck, und wenn bei Verkündung des Regierungsprogramms kein Mißtrauensantrag gestellt wird, der Annahme findet, so kann das Einverständnis und der Wille der Billigung und des Vertrauens als eindeutig ausgesprochen gelten.[11] Das Ministerium kann aber nur so lange im Amte bleiben, als es — stillschweigend oder durch besonderes Votum — vom Vertrauen des Landtags getragen wird. Die verfassungsrechtliche Stütze für das Ministerium entfällt, wenn ihm der Landtag sein Vertrauen entzieht; ein ausdrückliches Votum ist hierfür erforderlich.[12]

Nicht minder wichtig ist das Recht des Landtags,[13] „jeden Minister vor dem Staatsgerichtshof anzuklagen, daß er schuldhaft die Verfassung oder die Gesetze verletzt habe". Dadurch kommt neben dem Erfordernis des Vertrauens am deutlichsten die übergeordnete Stellung des Landtags dem Ministerium gegenüber zum Ausdruck.

Aus diesen Verfassungsbestimmungen erhellt, daß das Ministerium sich in steter, erheblicher Abhängigkeit vom Landtage befindet. Diese zeigt sich aber noch in anderen Bestimmungen. Es gehört dazu die Bestimmung,[14] daß der Landtag und jeder seiner Ausschüsse die Anwesenheit eines jeden Ministers bei einer Landtagssitzung verlangen können. Jeder Minister muß erscheinen, wenn der Landtag es fordert. Während der Teilnahme an einer Sitzung unterstehen die Minister (und ihre Vertreter) der Ordnungsgewalt des Landtagspräsidenten,[15] der ihnen Rügen und Ordnungsstrafe zu erteilen berechtigt ist. Ferner ist es ein Recht des Landtags,[16] an ihn gerichtete Eingaben an das Staatsministerium

9) Art. 57, I, S. 2 PV.
10) „expressis verbis", d. h durch Annahme eines Vertrauensvotums oder durch Ablehnung eines Mißtrauensantrages.
11) „Qui tacet, consentire videtur."
12) s. Art. 57 PV.
13) Art. 58 PV. (Art. 61 VU).
14) Art. 24 PV.
15) Art. 24, S. 4 PV. (vgl. Art. 60, II VU).
16) Art. 27 PV.

zu überweisen und von diesem Auskunft über eingegangene Bitten und Beschwerden zu verlangen.[17],[18]

Demgegenüber hat aber das Staatsministerium einige Rechte. Es hat zunächst das Recht, den Landtag zu seiner ersten Tagung nach der Wahl früher einzuberufen, als es die Verfassung festsetzt,[19] und zwar versammelt sich der Landtag am Sitze des Staatsministeriums.[20] Ferner muß der Landtagspräsident auf Verlangen des Ministeriums die Versammlung früher einberufen als am 2. Dienstag des November.[21] Schließlich steht dem Ministerpräsidenten das Recht zu,[22] in Uebereinstimmung mit den Präsidenten des Landtags und des Staatsrats einen Beschluß der Auflösung des Landtags herbeizuführen.[23]

Erwähnt sei noch, daß die Minister und die von ihnen bestellten Beauftragten zu den Sitzungen des Landtags und seiner Ausschüsse — auch zu den nicht öffentlichen — Zutritt haben[24] und jederzeit das Wort ergreifen können.[25] Daraus folgt, daß sich die Ordnungsgewalt des Landtagspräsidenten den Ministern und ihren Beauftragten gegenüber nicht darauf erstrecken kann, ihnen das Wort zu entziehen. Sie können auch außerhalb der Tagesordnung das Wort nehmen,[26] und wenn dies nach festgestelltem Schluß einer Debatte geschieht, so gilt nach der GO. die Debatte als wieder eröffnet.

Die Rechte der Vollversammlung des Landtags gegenüber dem Ministerium und den einzelnen Ministern erstrecken sich auch, wie aus den angeführten Verfassungsbestimmungen hervorgeht, auf dessen Ausschüsse. In Betracht kommen besonders der Untersuchungsausschuß[27] und der ständige Ausschuß.

---

17) s. § 67 GO. für den preußischen Landtag v. 24. XI. 1921 (Drcks. Nr. 1600) (S. 1785 ff. III. Bd. 1922). (Art. 29 Abs. 2 PV.)

18) Die §§ 37 (S. 1799) und 39 (S. 1800) GO. regeln das Recht der Kleinen u. Großen Anfragen an das Staatsministerium. — § 38, IV GO.: „Die Antwort des Staatsministeriums wird nicht besprochen."

19) Art. 17, II PV.

20) Art. 17, I PV

21) Art. 17 III, S. 2 PV.

22) Art. 14 I, S. 1 PV.

23) Nach § 10 Entw. sollte das Staatsministerium den Landtag auflösen können. Der VA. hielt dieses Recht aber unvereinbar mit der Befugnis des Landtags, dem Ministerium jederzeit das Vertrauen zu entziehen. (Drcks. Nr. 3120 A, Bd. X, S. 5213). (Vgl. auch Drcks. Nr. 3120 B, S. 5224 ff.).

24) Art. 24, S. 2 PV. (Art. 60, I VU.).

25) Ebendort S. 3.

26) Art. 24 S. 3 PV.

Der Untersuchungsausschuß wird auf Antrag der Vollversammlung eingesetzt.[28] Seine Aufgabe ist es, in öffentlicher Verhandlung Beweise zu erheben und Tatsachen festzustellen. Es kann nun gewiß nicht davon die Rede sein, alle nur erdenkbaren Tatsachen festzustellen, sondern es gehört lediglich zu den Befugnissen des Untersuchungsausschusses. der nur ein Hilfsorgan des Landtags darstellt und von diesem abhängig ist, solche Tatsachen zu untersuchen, deren Feststellung im Wirkungsbereiche des Landtags liegt und für ihn z. B. als Beaufsichtigungs- und Ueberwachungsstelle des Ministeriums und der Minister von Bedeutung sein kann. Der Untersuchungsausschuß trägt behördlichen Charakter, doch darf er nicht in die Zuständigkeit der Gerichte eingreifen. Sein Hauptzweck ist neben der Untersuchung und der Feststellung von Tatsachen die Vorbereitung von Beschlüssen. Diese zu fassen und endgültige Stellung zum Untersuchungsergebnis zu nehmen, ist aber wiederum Angelegenheit der Vollversammlung.

In der Hauptsache wird also ein Untersuchungsausschuß Kontrollbehörde gegenüber dem Staatsministerium sein. Die Minister haben die Pflicht, auf Aufforderung vor dem Ausschuß zu erscheinen und Rede und Antwort zu stehen.

Ein ausgesprochenes Kontrollorgan des Staatsministeriums ist der ständige Ausschuß des Landtags.[29] Die Verfassung bestimmt ihn ausdrücklich „zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber dem Staatsministerium" und verleiht ihm auch die Rechte eines Untersuchungsausschusses. Der ständige Ausschuß ist während des rechtlichen Be-

---

27) Das Institut der Untersuchungsausschüsse war schon der VU. bekannt. Es ist englischen Ursprungs (Inquires). Die VU. hatte es aus der Belgischen Verfassung übernommen (article 40) und in Art. 80 bestimmt: „Eine jede Kammer hat die Befugnis, behufs ihrer Information Kommissionen zur Untersuchung von Tatsachen zu ernennen." (Enquete-Kommissionen.)

„Uebrigens", so behauptet Stier-Somlo (Kommentar S. 127), „ist in Preußen eine politische Enquete-Kommission nur einmal eingesetzt worden, und zwar 1863 von dem Abgeordnetenhause zur Feststellung von Wahlbeeinflussungen."

Dagegen sagt Warmuth (a.a.O. S. 20): „Von diesem Recht hat das preußische Parlament nur in vier Fällen Gebrauch gemacht".

Eichhoff (DJZ. 1926 Nr. 13 Sp. 947): „Seit 1919 haben wir in Preußen zehn parlamentarische Untersuchungsausschüsse gehabt, die z. T. ihre Arbeit durch Auflösung des Landtages nicht zu Ende geführt haben".

Die Reichsverfassung von 1871 enthielt keine Bestimmung über Enquete-Kommission; die Reichsverfassung von 1919 hat sie durch Art. 34 eingesetzt.

Vgl. zu diesem Abschnitt Kaufmann, Untersuchungsausschuß . . . . ., S. 18 ff.; Stier-Somlo. (Kommentar S. 126—130); Vogels, a.a.O., S. 63; Waldecker, PV., S. 83/84.

28) Art. 25 PV.

29) Art. 26 PV. — s. GO. für den preußischen Landtag § 15.

standes des Landtags sein Organ, in der Zeit von der Beendigung einer Wahlperiode oder der Auflösung des Landtags bis zum Zusammentritt des neuen Landtags stützt er seine rechtliche Existenz lediglich auf die Verfassung und ist darum auch im Rahmen derselben völlig frei in seinen Entschlüssen.

Die wesentlichste Verpflichtung des Staatsministeriums gegenüber dem ständigen Ausschusse besteht darin, daß das Staatsministerium gehalten ist, Notverordnungen nur in Uebereinstimmung mit dem ständigen Ausschusse zu erlassen.[30]

III. Das Rechtsverhältnis zum Staatsrat.

Der Landtag ist, wie aufgezeigt, gemäß dem parlamentarischen System berufen, als Volksvertretung neben seiner Bestimmung als Gesetzgebungsorgan Kontrollorgan des Staatsministeriums zu sein. Der Staatsrat nimmt entsprechend der Verfassung eine andere Stellung ein. Auch er ist ein unmittelbares Staatsorgan und bestimmt, die „Vertretung der Provinzen bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Staates" zu bilden.[31] Es gehört somit zu seiner Aufgabe, durch die Vertreter der einzelnen Provinzen an der staatlichen Willensbildung auf dem Gebiete der Gesetzgebung und Verwaltung mitzuwirken.

Die rechtlichen Beziehungen des Staatsministeriums zum Staatsrat sind folgende:[32]

Das Staatsministerium ist angewiesen, den Staatsrat über die Führung der Staatsgeschäfte auf dem Laufenden zu halten („Informationsrecht").

Gesetzesvorlagen, die das Ministerium beim Landtag einbringen will, müssen von ihm vorher dem Staatsrat „zur gutachtlichen Aeußerung" unterbreitet werden. Wenn der Staatsrat die Vorlage nicht billigt, so kann das Ministerium sie gleichwohl dem Landtag vorlegen. Der Staatsrat ist berechtigt, dem Landtag seinen ablehnenden Standpunkt oder seine abweichende Ansicht mitzuteilen.

Gesetzesvorlagen, die der Staatsrat an den Landtag gelangen lassen will, muß er durch das Staatsministerium vorlegen.

30) Art. 55 PV.
31) Art. 31 PV. (Der Entw. hat einen „Finanzrat" vorgeschlagen).
32) Art. 40 PV.

Das Ministerium muß vor Erlaß von Ausführungsverordnungen zu Reichs- und Staatsgesetzen und bei allgemeinen Verwaltungsvorschriften die gutachtliche Aeußerung des Staatsrats einholen.

Das Ministerium beruft den Staatsrat zum ersten Male.[33]

Auf Verlangen des Ministeriums muß der Präsident des Staatsrats dessen Einberufung veranlassen.[34]

Der Staatsrat hat ein Einspruchsrecht gegen Gesetzesbeschlüsse des Landtags. Der Einspruch muß beim Staatsministerium eingebracht werden. Dieses ist verpflichtet, die Innehaltung der gesetzlichen Fristen zu beachten.[35]

Eine Verantwortlichkeit des Ministeriums gegenüber dem Staatsrat besteht nicht. Es besteht aber die Möglichkeit, daß dieser den Landtag zu einem Mißtrauensvotum veranlaßt oder ein gegen das Ministerium gerichtetes Volksbegehren einleitet.

IV. Das Rechtsverhältnis zu den Organen des Reiches.

Preußen ist gemäß seiner Verfassung[36] „Glied des Deutschen Reiches".[37] Das Reich besitzt also eine Herrschgewalt über Preußen,[38] und nur soweit Preußen und den übrigen Ländern eine eigene Gewalt gelassen worden ist, vermag es als selbständiger Staat handelnd aufzutreten. In den Grenzen der belassenen Staatsgewalt[39] ist nun das preußische Staatsministerium auf Grund der landesverfassungsrechtlichen Ermächtigung beauftragt und befugt, den Staat nach außen, also auch dem Reiche gegenüber zu vertreten. Die rechtlichen Beziehungen, die sich zwischen dem Reiche und Preußen und somit zwischen den berufenen Organen daraus ergeben, bilden den Inhalt der nächsten Ausführungen.

Vor allem sind es die Institute der Reichsaufsicht und der Reichsexekution, die die Beziehungen herstellen. Gemäß der Reichsaufsicht hat die Reichsregierung das Recht, den Landesbehörden Anweisungen zu geben über die Ausführung

33) Art. 38, I, S. 1 PV. Die erste Sitzung des Staatsrats hat am 6. 5. 1921 stattgefunden. (Nach Waldecker PV. S. 96).
34) Art. 31, I S. 3 PV.
35) Art. 42 PV.
36) Art. 1, I PV.
37) Art. 2 Satz 1 RV.
38) Art. 5 RV.
39) Beachte besonders Art. 6—12 RV.; Art. 13, I RV.: „Reichsrecht bricht Landrecht".

von Reichsgesetzen, die Ausführung dieser und der Gesetze zu überwachen,[40] und es kann zur Ueberwachung Beauftragte zu den Landeszentralbehörden, also den Ministerien, und mit deren Zustimmung auch zu den unteren Landesbehörden entsenden.[41] Ebenso kann die Reichsregierung das Recht der Mängelrüge ausüben, wenn eine Landesregierung die Ausführung von Reichsgesetzen nur mangelhaft durchführt; glaubt sich diese aber im Recht, so besteht für sie die Möglichkeit, die Entscheidung des Staatsgerichtshofes anzurufen.[42]

Vermöge des Institutes der Reichsexekution liegt es in der Gewalt des Reichspräsidenten, ein Land mit Hilfe der bewaffneten Macht zu seinen Pflichten aus der Reichsververfassung und den Reichsgesetzen anzuhalten.[43] Ferner kann der Reichspräsident zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung für das ganze Reich ihm geeignet erscheinende Maßnahmen treffen und selbst mit bewaffneter Macht einschreiten.[44] Die Landesregierung kann bei Gefahr im Verzuge für ihr Gebiet einstweilige Maßnahmen, z. B. den Erlaß von Notverordnungen, anordnen; dem Reichspräsidenten steht es zu, sie außer Kraft zu setzen; das gleiche Recht besitzt der Reichstag.[45]

Diesen hauptsächlichsten Pflichten der Landesregierung gegenüber den Reichsorganen und im Rahmen der Reichsverfassung stehen auch Rechte gegenüber. Eines der wesentlichsten ist die Entsendung von Mitgliedern in den Reichsrat;[46] die Vertretung der Länder im Reichsrat wird durch Mitglieder der Regierung wahrgenommen.[47]

Nach einer weiteren Bestimmung der Reichsverfassung[48] sind die Länder berechtigt, in die Sitzungen des Reichstags und seiner Ausschüsse Bevollmächtigte zu entsenden. Diese unterstehen der Ordnungsgewalt des Reichstagspräsidenten.

---

40) Art. 14 RV.
41) Art. 15 I, II RV.
42) Art. 14, III RV.
43) Art. 48, I RV.
44) ebendort II.
45) ebendort IV.
46) Art. 60 u. 63 RV. Handbuch S. 134: „Die Staatsminister sind sämtlich Bevollmächtigte des Reichsrats".
47) Für Preußen gilt die Einschränkung, daß die Hälfte der preußischen Stimmen von den Provinzialverwaltungen bestellt wird. (Art. 63, I, S. 2 RV.) (Preußisches Gesetz über die Bestellung von Mitgliedern des Reichsrats durch die Provinzialverwaltungen. Vom 3. VI. 1921 (GS. S. 379))
48) Art. 33, I, S. 2, III und IV. RV.

Sie können zu dem Gegenstand der Verhandlung den Standpunkt ihrer Regierung darlegen und während der Beratung auf Verlangen das Wort ergreifen.

§ 4.

Die Berufung des Ministeriums.

Die Frage der Berufung des Ministeriums war eine der umstrittendsten des ganzen Verfassungswerkes. Im Reiche bot die Lösung dieser Frage insofern keine Schwierigkeiten, als der Reichspräsident die Befugnis erhielt, den Reichskanzler und auf dessen Vorschlag die Reichsminister zu ernennen und zu entlassen.[1] In Preußen hatte man von der Einrichtung eines Staatspräsidenten Abstand nehmen zu müssen geglaubt. Zwar war bei der Beratung der Verfassung geltend gemacht worden, daß als oberste Spitze des Behördenorganismus und als Repräsentationsorgan des Staates nach außen ein Präsident als Staatshaupt berufen werden müsse,[2] doch obsiegten die Bedenken, daß ein preußischer Staatspräsident neben dem Reichspräsidenten, zumal beide ihren Amtssitz in Berlin haben würden, „eine politische Unmöglichkeit wäre, und fortgesetzte Reibungen und unter Umständen gefährliche politische Gegensätze wären unvermeidbar; außerdem würde bei der beschränkten Zuständigkeit des preußischen Staates für einen Staatspräsidenten überhaupt kein ausreichendes Tätigkeitsfeld vorhanden sein."[3] Auch die übrigen deutschen Länder kennen die Einrichtung eines Staatspräsidenten nicht,[4] es sei denn, daß der Ministerpräsident den Titel „Staatspräsident" trägt.[5] — Es muß also bei dem Mangel eines Staatshauptes eine andere Lösung der Berufungsfrage gefunden werden. Die „vorläufige Verfassung"[6] und der Entwurf[7] bestimmten den Präsidenten des Landtags, die „Staatsregierung" zu berufen.[8] Es war auch der

1) Art. 53 RV. (Vgl. für die österreichische Bundesregierung: Merkl., DJZ. 1921, Sp. 18—21).

2) Drucksache Nr. 3120 B, S. 5244. (Abg. Dr. v. Kries: „Zu einem starken Preußen gehöre aber auch ein Staatspräsident".)

3) Drcks. Nr. 3120 A (Bd. X), S. 5214.

4) Vgl. dazu Hoffmann, AOeR. Bd.XXXXVI, S. 271.

5) Siehe z. B. Badische Vfg. § 52, I, S. 3; Württembergische Vfg. § 27; Hessische Verfassung Art. 37.

6) § 3 der NotVfg.

7) Entw. § 26: „Der Präsident des Landtags beruft den Ministerpräsidenten und auf dessen Vorschlag die übrigen Staatsminister".

8) Der Verfassungsausschuß machte dagegen geltend (Drcks. 3120 B, S. 5224 ff.): „Bei aller Wertschätzung der Stellung des Landtagspräsidenten werde man doch

Präsident des Staatsrats hierfür in Vorschlag gebracht worden.[9] Nach langen Verhandlungen kam als den Umständen entsprechend günstigste Lösung die jetzt geltende Bestimmung zustande.[10]

I. Die Wahl des Ministerpräsidenten.

Nach der endgültigen preußischen Verfassung[11] wählt das Plenum des Landtags den Ministerpräsidenten.[12] Der Wahlakt wird vorgenommen, ohne daß eine Aussprache voraufgeht. Zur Gültigkeit der Wahl genügt einfache Mehrheit. Der Präsident des Landtags teilt dem Gewählten das Wahlergebnis mit. Nimmt dieser die Wahl an --- es bedarf dazu einer schriftlichen Mitteilung an den Landtagspräsidenten —, so ist er ohne jede weitere formelle Ernennung oder Bestallung kraft Verfassung preußischer Ministerpräsident.

II. Die Bildung des Staatsministeriums.

Dem neugewählten Ministerpräsidenten obliegt es, die übrigen Minister zu ernennen.[13] In ihrer Wahl ist der Präsident völlig frei, er ist weder durch die Verfassung noch durch den Landtag gebunden. Es ist offensichtlich, daß er nur solche Personen zu Ministern ernennen wird, die gewillt

---

wohl sagen müssen, daß er nicht die geeignete Person sei, die Minister zu berufen. Er stehe mitten im Getriebe des Parteilebens, und es sei nicht ausgeschlossen, daß infolge von politischen Konstellationen sehr leicht ein Wechsel in der Besetzung dieses Postens eintreten könne. Weiter sei es auch möglich, daß der Präsident der vorherigen Tagung bei einer Neuwahl nicht wiedergewählt würde, dann würde der Fall eintreten, daß ein Privatmann die Minister berufe. Auch könne der Präsident des Landtags doch nicht sich selbst zum Minister ernennen."

9) Der Vorschlag wurde abgelehnt, weil der Präsident des Staatsrats durch die Berechtigung der Ernennung des Ministerpräsidenten zu einer Machtstellung gelangt wäre, die über die Bedeutung des Staatsrats weit hinausgegangen wäre.

10) Die Frage, ob das Ministerium, die Landesregierung, das fehlende Staatshaupt ersetze oder als Staatshaupt anzusprechen sei, ist in der Staatsrechtslehre dahin entschieden worden, daß man dem Ministerium die Rolle eines Staatshaupts nicht zusprechen könne, da es trotz aller Funktionen eines solchen nicht oberstes Organ sei, sondern in seiner rechtlichen Existenz durchaus vom Vertrauen des Landtags abhänge. (Vgl. bes. Lukas, a.a.O. S. 35; Hoffmann, AOeR., Bd. 46, S. 257—303; dagegen z. B. Stier-Somlo AOeR., Bd. 48, S. 213—214.

11) Art. 45 Satz 1, PV.

12) Die Verfassung enthält zwar den Passus „ohne vorherige Aussprache", doch trifft dies in der Praxis nur insofern zu, als in der Sitzung des Landtages selbst nur die Wahl vorgenommen wird. Doch erfordern die Bedingtheiten des parlamentarischen Systems ganz gewiß eine vorherige Fühlungnahme der politischen Parteien untereinander und eine zwischenparteiliche Einigung über den Präsidentschaftskandidaten. Die durch die Verfassungsbestimmung gewährleistete Unabhängigkeit der Wahl und Freiheit des einzelnen Abgeordneten in der Bestimmung des Kandidaten ist nie gegeben. Diese Regelung gibt der stärksten Partei oder der maßgebenden Parteikoalition die Entscheidung bei der Wahl in die Hand. (s. dazu Kaufmann, Westmark, a.a.O., S. 207 ff.).

13) Art. 45 S. 2 PV.

sind, innerhalb der vom Präsidenten aufgestellten Richtlinien der Regierungspolitik ihr Amt auszuüben.[14]

Das Staatsministerium („Kabinett" oder „die Staatsregierung") bedarf zur Führung der Geschäfte des Vertrauens des Landtags.[15] Um der Regierung das Vertrauen aussprechen zu können, ist es erforderlich, daß dem Landtag das Regierungsprogramm bekanntgegeben wird. Es ist also die vornehmlichste und erste Pflicht des neugewählten Ministerpräsidenten, sein Kabinett dem Landtage vorzustellen und zugleich die Richtlinien seiner Regierungspolitik darzulegen. Daran schließt sich eine Aussprache der im Landtage vertretenen Parteien. In der Regel wird von den politischen Gegnern ein Mißtrauensantrag und von den das Regierungsprogramm billigenden Parteien ein Antrag eingebracht, dem Ministerium das Vertrauen des Landtags auszusprechen. Ein Vertrauensvotum gelangt zuerst zur Abstimmung. Findet es die Unterstützung der einfachen Mehrheit des Landtages, so erübrigt sich die Abstimmung über einen etwaig eingebrachten Mißtrauensantrag. Dem verfassungsrechtlichen Erfordernis, im Besitze des Vertrauens des Landtages, d. h. also einer Mehrheit, zu sein, ist somit Genüge getan; das Ministerium kann sein Amt als „Preußische Regierung (Preußisches Staatsministerium)" antreten.[16] Wird dagegen die für einen Vertrauensantrag erforderliche Mehrheit nicht erreicht oder findet ein Mißtrauensvotum gegen das neue Kabinett Annahme, so fehlt diesem die verfassungsmäßige Grundlage, und es muß seine Aemter dem Landtag wieder zur Verfügung stellen.

Es ist bereits an anderer Stelle hingewiesen worden, daß es verfassungsrechtlich eines „ausdrücklichen" Vertrauens des Landtags nicht bedarf. Nach Verkündung des Regierungsprogramms kann dieses stillschweigend gebilligt werden; das Ministerium genießt das Vertrauen des Landtags „von Fall zu Fall", bis ihm ein Mißtrauensvotum die rechtliche Grundlage entzieht oder durch dessen Ablehnung indirekt das Vertrauen des Landtages ausgesprochen wird.[17]

14) Erwähnt sei, daß weder der Präsident noch die Minister Mitglieder des Landtags, des Staatsrats oder auch nur einer politischen Pratei zu sein brauchen. Man spricht in diesem Falle je nach der Auswahl der Personen von einem „Fach" oder „Beamtenkabinett", das dann seine Posten nicht mit „gebundener Marschroute" übernimmt.

15) Art. 57 I Satz 1 PV.

16) Dazu vgl. z. B. Sitzgsber. 1925 Bd. I, Sp. 78*-1467.

17) Im Jahre 1920 hat z. B. das Reichskabinett Fehrenbach durch 10 Monate

In diesem Zusammenhange muß noch Erwähnung getan werden der Verpflichtung sowohl des Ministerpräsidenten wie der einzelnen Minister zur Leistung des besonderen Ministereides.[18] Da nichts gesagt wird, vor wem der Eid abzulegen ist, so ist anzunehmen, daß die einzelnen Minister vor dem Ministerpräsidenten den Eid ablegen, dieser aber vor der Gesamtheit seiner Ministerkollegen.[19] Jeder Minister leistet den Eid nur einmal. Wenn ein Minister eines abgedankten Kabinetts in ein nachfolgendes — nicht notwendigerweise das ablösende — wiederum als Minister eintritt — auch bei Uebernahme eines anderen Ressorts — oder zum Ministerpräsidenten gewählt wird, so braucht der Eid nicht noch einmal geleistet zu werden. Der Eid wirkt aber nicht konstitutiv für das Rechtsverhältnis, sondern ist nur eine besondere Bekräftigung.

§ 5.

Die Geschäftsführung des Ministeriums.

Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Organfunktionen des Ministeriums muß ein Unterschied gemacht werden zwischen denen des Gesamtministeriums, des Ministerpräsidenten und der einzelnen Minister.

I. Der Ministerpräsident.

„Der Ministerpräsident bestimmt die Richtlinien der Regierungspolitik und ist dafür dem Landtage verantwortlich."[1]

Von vornherein muß gesagt werden, daß sich diese Verfassungsbestimmung nicht durch Auslegung vom rein rechtlichen Standpunkte aus erschöpfen läßt, sondern in weit höherem Maße unter dem Gesichtspunkte einer politischen Betrachtungsweise erfaßt werden muß. Wenn es heißt, der Ministerpräsident bestimme die Richtlinien, so kann dies seinerseits nur ganz allgemein und sehr bedingt geschehen; gemäß der parlamentarischen Regierungsweise sind ihm enge

---

sein Amt ohne das ausdrückliche Vertrauensvotum des Reichstags geführt. (Sitzgsber. 1925, Sp. 395/96).

18) Art. 56 PV.

19) Die RV. enthält keine Bestimmung über einen besonderen Ministereid. (Beachte Art. 42 RV.) Ein Minister, der zum ersten Male in die Reichsregierung berufen ist, leistet vor dem Reichspräsidenten den allgemeinen Beamteneid. (Art. 176 RV.)

1) Art. 46, 1. Halbsatz PV.

Grenzen gesetzt, einmal durch die Rücksichtnahme auf die stete Verantwortlichkeit vor dem Landtage, zum andern im Hinblick auf die Notwendigkeit eines gedeihlichen Zusammenwirkens mit seinen Ministerkollegen. Gleichwohl kann man dem Präsidenten insoweit zuerkennen, daß die Führung des Kabinetts bei ihm liegt, daß er, wie Waldecker es ausdrückt,[2] „staatsrechtlich die Seele des Kabinetts ist", als er nach außen hin die Verantwortung für das Regierungsprogramm als Ganzes trägt und die Minister ernennt. Eine gehobene Stellung bedeutet es auch, daß er die Entlassung der Minister entgegennimmt und sie vereidigt. Ein besonderes Recht des Ministerpräsidenten bedeutet es, daß er — in Gemeinschaft mit den Präsidenten des Landtags und des Staatsrats — die Befugnis hat, einen Beschluß auf Auflösung des Landtags herbeizuführen. Im allgemeinen ist der Ministerpräsident nicht zugleich Ressortminister, es besteht aber tatsächlich kein Bedenken, daß er neben seinem Amte als Ministerpräsident auch noch ein Ressort übernimmt.[4] Zu der Zuständigkeit des Ministerpräsidenten als Vorsitzenden des Staatsministeriums gehört es, daß er die Aufgaben des früheren preußischen Ministers der auswärtigen Angelegenheiten als Ressort wahrnehme.[3]

II. Das Gesamtministerium.[5])

Der Ministerpräsident ist zwar Vorsitzender des Staatsministeriums, aber nicht Vorgesetzter der übrigen Minister, sondern, wie es auch nach der Verfassungsurkunde der Fall war, nur „primus inter pares". Die Machtfülle einer „obersten vollziehenden und leitenden Behörde des Staates" liegt beim Staatsministerium, das aus dem Ministerpräsidenten und den Staatsministern als Ressortministern besteht; es kann durch Minister ohne Portefeuille[7] erweitert werden.[6] Das Staatsministerium als Gesamtheit ist die oberste Spitze des preußischen Behördenorganismus, die Zentralverwaltungsbehörde, in der alle Fäden der Verwaltung zusammenlaufen.

2) PV. S. 107.
3) Handbuch S. 137.
4) Neben seinem Amte als Ministerpräsident führte gleichzeitig ein Ressort: Im 1. Kabinett Hirsch das Ministerium des Innern, im 3. Kabinett Braun das Landwirtschaftsministerium, im 4. Kabinett Stegerwald das Wohlfahrtsministerium.
5) Zu § 5 vgl. Handbuch S. 96 ff.: „Das Staatsministerium, die Staatsminister".
6) Art. 44 PV.
7) Im 1. Kabinett war Ernst Minister ohne Portefeuille vom 14. XI. 1918 bis 25. III. 1919.

Auf das Staatsministerium sind alle Befugnisse, die früher dem Könige zustanden, übergegangen, soweit sie nicht durch die neue Staatsform beseitigt sind.[8] Der Erledigung seiner Geschäfte dienen regelmäßige Ministerkonferenzen unter Vorsitz des Ministerpräsidenten oder in seiner Abwesenheit des dienstältesten Ministers.[9] In gemeinsamer Sitzung wird Beschluß gefaßt über die Zuständigkeit der einzelnen Minister, vorbehaltlich der Zustimmung des Landtags;[10] auch müssen die Meinungsverschiedenheiten über Fragen, die den Geschäftsbereich mehrerer Staatsminister berühren, beraten und durch Beschluß erledigt werden.[11] Die Beschlüsse werden mit Stimmenmehrheit gefaßt, wobei der Ministerpräsident nur eine Stimme hat. Ob er bei Stimmengleichheit den Ausschlag gibt, dafür findet sich nirgends ein Anhalt;[12] analog der Regelung dieser Frage in der Reichsverfassung[13] wird man es annehmen können.

Bei dieser verfassungsrechtlichen Regelung der Stellung des Staatsministeriums beruht das Schwergewicht in der Gleichberechtigung seiner Mitglieder; das Gesamtministerium ist nicht nach bureaukratischem Prinzip errichtet, sondern als eine kollegiale Staatsbehörde.[14]

III. Die einzelnen Mitglieder.

Der Stellung des Staatsministeriums als einer kollegialen Behörde entspricht es, daß innerhalb des Staatsministeriums die einzelnen Minister bezüglich ihrer Rechte und Pflichten gleichgestellt sind. Dies kommt auch in der Verfassung dadurch zum Ausdruck, daß jeder Minister sein Ressort selbständig leitet und insoweit eine eigene Verantwortlichkeit gegenüber dem Landtage trägt.[15] Dem Präsidenten gegenüber ist jeder Minister verpflichtet, bei der Führung seiner Amtsgeschäfte die allgemeinen Richtlinien der vom Ministerpräsi-

8) Art. 82 Abs. 1 PV.

9) Eine Geschäftsordnung des preußischen Staatsministeriums ist nicht bekannt. Es mag die GO. der Reichsregierung für die Regelung seiner Geschäfte zugrunde gelegt haben. (GO. der Reichsregierung v. 3. V. 1924 und gemeins. GO. der Reichsministerien v. 1. V. 24 und 2. IX. 26.)

10) Art. 47 Abs. 2 PV.

11) Art. 47 Abs. 3 PV.

12) In seinem ersten Bericht hat der VA. eine derartige Lösung vorgeschlagen; der Vorschlag fand keine Annahme durch das Plenum; eine anderweitige Regelung ist nicht ergangen. (S. § 4 der NotVfg.)

13) Art. 58 RV.

14) § 4 Satz der NotVfg.: „Die Staatsregierung ist eine kollegiale Behörde und besteht aus sämtlichen Staatsministern."

15) Art. 46 2. Halbsatz PV.

denten vertretenen Regierungspolitik innezuhalten. Besondere Bestimmungen gelten für die Führung des Finanzministeriums. Der Finanzminister hat zu Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßigen Ausgaben die Zustimmung zu erteilen.[16] Eine Sonderbestimmung bedeutet noch die Entlastung des Finanzministers durch den Landtag für die allgemeine Jahresrechnung und die Uebersicht der Staatsschulden.[17]

Die Anzahl der Minister steht nicht fest, d. h. sie ist nicht durch die Verfassung festgelegt. Es ist nur verfassungsrechtliches Erfordernis, daß das Staatsministerium über die Zuständigkeit der einzelnen Staatsminister beschließe. Beschlüsse dieser Art bedürfen der Zustimmung des Landtags und müssen auf sein Verlangen geändert oder aufgehoben werden.[18] Die Festsetzung der einzelnen Ressorts und die Möglichkeit, neue einzurichten oder die Zahl der Ressorts zu beschränken, liegt also beim Staatsministerium selbst. Es bedarf dazu keines Gesetzes, sondern nur der Zustimmung des Landtags, falls neue Mittel zu bewilligen sind.[19]

Neben den Ressortministern, d. h. denjenigen Ministern, die an der Spitze eines besonderen Verwaltungszweiges stehen, können auch sog. Minister ohne Portefeuille dem Staatsministerium zugehören.[20] Diese stehen nicht an der Spitze eines bestimmten Ressorts, sondern sie werden aufgenommen, um dem Kabinett eine größere Vertrauensbasis im Landtag zu sichern.

Nachdem die bisherigen Ausführungen Gegenstände zum Inhalt hatten, die zwar nicht unmittelbar auf die eigentliche Aufgabe Bezug nahmen, zu ihrer Einführung aber und um den Zusammenhang des ganzen staatsrechtlichen Fragenkomplexes, soweit er das preußische Ministerium seit Beginn bis zur Gegenwart umfaßt, zu wahren einer Darstellung nicht entbehren konnten, werden im zweiten Teile der Arbeit

16) Art. 67 Abs. 2 PV.
17) Art. 68 PV.
18) Art. 47, II PV.
19) Gegenwärtig bestehen neben dem Präsidium die Ministerien: 1. Inneres, 2. Finanzen, 3. Justiz, 4. Wissenschaft, Kunst und Volksbildung, 5. Landwirtschaft, Domänen und Forsten, 6. Handel und Gewerbe und 7. Volkswohlfahrt. Nach November 1918 gab es außerdem noch ein Kriegsministerium und ein Ministerium für öffentliche Arbeiten. (In den Tagen der Niederschrift sind Bestrebungen im Gange, das Ministerium für öfefntliche Arbeiten wieder zu errichten. Anm. d. Verf.)
20) Einen Minister ohne Porte feuille wies das erste Kabinett auf. (Zu § 5 vgl. die Anlage am Schluß der Arbeit.)

die Fragen des Rücktritts eine eingehende Behandlung erfahren, und es wird besonders die Frage nach der Pflicht des preußischen Staatsministeriums zur Fortführung der Geschäfte nach seinem Rücktritt eine erschöpfende Antwort finden.

Zweiter Teil.

§ 6.

Der Rücktritt des Ministeriums.

Das Ministerium des Königreichs Preußen war bis zum Jahre 1848 ausschließlich vom Vertrauen des Monarchen abhängig. Die Minister waren die Gehilfen, die „Diener" des Königs bei der Verwaltung des Staates. Sie wurden nach völlig freier Entschließung des Königs auf den Posten eines Ministers berufen und vom König ihres Amtes enthoben, wenn sie sein Vertrauen nicht mehr besaßen. Es stand ihnen auch frei, aus inneren Gründen den Monarchen um Enthebung von dem Posten eines Ministers zu ersuchen. Der König konnte — es geschah dies in der Regel — dem Ersuchen stattgeben, er konnte aber auch das Gesuch abschlägig bescheiden.

Die Verfassungurkunde beließ es grundsätzlich bei dieser Regelung. Es blieb weiterhin ein ausschließliches Recht des Königs, die Minister zu ernennen und zu entlassen. Als neues wesentliches Moment enthielt aber die Verfassung die Bestimmung, daß zur Gültigkeit eines jeden Regierungsaktes des Königs die Gegenzeichnung eines Ministers erforderlich sei, durch die der Minister die Verantwortung für diesen Regierungsakt vor der Volksvertretung übernahm; als gleichwichtige Neuerung trat hinzu die Verpflichtung des Ministers, alle Regierungsmaßnahmen des Monarchen unter eigener Verantwortlichkeit zu decken. Die Folgen dieser Verfassungsbestimmungen bestanden darin, daß einmal ein Minister seinen Abschied einreichen mußte, wenn er es mit seinem Gewissen und der verfassungsrechtlichen Verantwortlichkeit nicht vereinbaren konnte, für eine Maßnahme oder die Handlungsweise seines königlichen Herrn mit seiner Person einzutreten oder einen Regierungsakt gegenzuzeichnen, zum andern ergab sich die praktische Folge, daß die

Kammern durch die Verweigerung des Budgets und durch „Obstuktion" einem ihnen nicht genehmen Minister die Amtsführung erheblich erschweren, sogar zur Unmöglichkeit machen konnten und darum einen indirekten, deswegen aber keineswegs unerheblichen Einfluß auf den Monarchen bei der Bestellung der Minister ausübten.

Mit der Einführung des parlamentarischen Systems wurde die Stellung des Ministeriums wiederum eine wesentlich andere. Das Hauptmerkmal des Parlamentarismus, daß nämlich die Volksvertretung allein bestimmenden Einfluß auf die Gesetzgebung des Landes ausübe, wurde eng verknüpft mit der Forderung, das Parlament sei berufen, das Ueberwachungsorgan der Regierung zu sein. Es ist auch darum ein wesentlicher Bestandteil der Verfassungen in parlamentarisch regierten Ländern, daß das Ministerium zu seiner Amtsführung des Vertrauens der Volksvertretung bedürfe und daß mit der Entziehung des Vertrauens dem verfassungsmäßigen Wirken des Ministeriums ein Ziel gesetzt sei.

Da auch Preußen nach der Umstellung der Staatsform im November 1918 die parlamentarische Regierungsweise eingeführt hat, gelten ihre Grundsätze in vollem Umfange auch für das preußische Staatsministerium. Die Verfassung enthält die Bestimmung,[1] daß das Staatsministerium in seiner Gesamtheit und jeder einzelne Staatsminister zu seiner Amtsführung des Vertrauens des Landtages bedürfe. Besteht dieses Vertrauen nicht, so ist einer Fortführung der Geschäfte die verfassungsmäßige Grundlage entzogen. Der Landtag als Vertretung des Volkes besitzt damit die Gewalt, die rechtliche Existenz eines Ministeriums zu beenden, es zum Rücktritt zu zwingen.

I. Der erzwungene Rücktritt.

In den folgenden Ausführungen werden die verschiedenen Möglichkeiten aufgewiesen, den Rücktritt eines Ministeriums durch den Landtag herbeizuführen.

1. Die Stellung der Vertrauensfrage.

Es sei zunächst angenommen, daß ein Ministerium bei seinem Amtsantritt sich des Vertrauens der Landtagsmehrheit versichert hat. Es kann nun der Fall eintreten, daß bei

1) Art. 57, I, S. 1 PV.

einer Umschichtung der politischen Situation, bei einer Verschiebung der parlamentarischen Konstellation durch Aenderung der das Kabinett stützenden Landtagsmehrheit, ferner nach einer inzwischen erfolgten Neuwahl des Landtags oder vor einer besonders wichtigen politischen Aktion das Ministerium das besondere Vertrauen des Landtags ausgesprochen wissen will. In solchen Fällen bietet sich dem Ministerium eine verfassungsrechtliche Handhabe dadurch, daß es von sich aus die Vertrauensfrage stellen kann, und zwar in der direkten Frage: Genießt die Regierung noch das Vertrauen des Landtags? Ergibt die namentliche Abstimmung eine Minderheit für das Vertrauensvotum, so erwächst dem Ministerium daraus die Verpflichtung zu „demissionieren", d. h. dem Landtag seine Aemter zur Verfügung zu stellen.

Aber auch schon nach der Wahl des Ministerpräsidenten und nach der Ernennung der übrigen Minister kann aus der Mitte der die Regierung stützenden Parteien, kann von der „Regierungspartei" oder der „Regierungskoalition" — und es ist dies im parlamentarischen Leben das übliche Mittel — ein Vertrauensantrag gestellt werden, der bei Nichtannahme durch die Mehrheit das Kabinett zum sofortigen Rücktritt zwingt.

2. Das Mißtrauensvotum.

Das gleiche Ergebnis wird gezeitigt durch die Stellung eines Mißtrauensantrages. Am häufigsten geschieht dies bei der Vorstellung eines neuen Kabinetts im Landtag durch die „Opposition", d. h. durch diejenigen Parteien des Landtags, die das Programm des Kabinetts nicht billigen.[2] Findet der Mißtrauensantrag die Zustimmung der einfachen Mehrheit des Landtags, so ist auch in diesem Falle die Staatsregierung genötigt, ihren Rücktritt zu erklären. Einschränkend sei bemerkt, daß ein Mißtrauensantrag nicht eingebracht werden darf, „wenn ein rechtswirksames Volksbegehren vorliegt, den Landtag aufzulösen".[3] Es muß noch hervorgehoben werden, daß Voraussetzung für die Rechtswirksamkeit der Vertrauens- und Mißtrauensvoten die Beobachtung der verfassungsrechtlichen Vorschriften ist.[4] — Bei einem Mißtrauensvotum gegen den Ministerpräsidenten allein oder gegen ihn und nur

2) Art. 57, I, S. 2 PV.
3) Art. 57, I, S. 3 PV.
4) Beachte Art. 57, II, III, IV, V PV.

einige Minister sind der oder die davon nicht betroffenen Minister rechtlich nicht genötigt, von ihren Aemtern zurückzutreten. — Bei der Stellung eines Mißtrauensantrags ist von Bedeutung, daß auch bei seiner Annahme der Ministerpräsident nicht zurückzutreten braucht, wenn er auf Grund seiner besonderen Befugnis[5] einen übereinstimmenden Beschluß der Präsidenten des Staatsrats, des Landtags und des Ministeriums herbeiführt des Inhalts, den Landtag aufzulösen.[6] Nimmt er von diesem Recht Abstand oder findet sein Antrag im Präsidentenausschuß Ablehnung, so ist gleichwohl der Rücktrittszwang gegeben.

3. Der Untersuchungsausschuß.

Es ist bereits gesagt worden, daß der Untersuchungsausschuß seine Errichtung besonders der ihm zugedachten Aufgabe verdankt, das Vorliegen von Tatsachen zu untersuchen und zu prüfen, die gegen das Ministerium sprechen. Es ist auch hingewiesen worden, daß gemäß der Stellung des Untersuchungsausschusses als eines Hilfsorgans des Landtags und gemäß seinem behördenartigen Charakter die Minister die Pflicht haben, vor dem Untersuchungsausschuß zu erscheinen, die nötigen Aussagen zu machen, auf gestellte Fragen zu antworten und auf Verlangen Aufschluß zu geben. Der Untersuchungsausschuß stellt die Tatsachen fest und berichtet sie an das Plenum. Dieses kann auf Grund des Ausschußberichtes zu dem Ergebnis kommen, dem Ministerium das Vertrauen zu entziehen und es damit zum Rücktritt zu zwingen. Denkbar wäre auch als Folge eines Untersuchungsergebnisses ein Landtagsbeschluß, die Anklage vor dem Staatsgerichtshof zu erheben mit dem Ziele der Amtsentsetzung.

4. Der Staatsgerichtshof.

Eine weitere Bestimmung der Verfassung[7] spricht dem Landtag das Recht der Ministeranklage zu, und zwar bei Vorliegen einer Verfassungs- oder Gesetzesverletzung. Nun wird man gemeinhin annehmen können, daß ein Minister bei Vorliegen eines solchen Tatbestandes aus freien Stücken vom Posten eines Ministers zurücktritt. Doch ist der Fall durch-

5) Art. 57, VI PV.
6) Gemäß Art. 14, I, S. 1 PV.
7) Art. 58, I, S. 1 PV.

aus denkbar, daß der Minister sich völlig im Recht glaubt, eine ihm ungünstige Opposition aber einen rechtswirksamen Antrag auf Erhebung der Anklage zur Annahme bringt. Das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof kann das Vorliegen einer Verfassungs- oder Gesetzesverletzung feststellen und dem Minister die Weiterführung des Amtes absprechen.

War es bei Stellung der Vertrauensfrage und dem Mißtrauensvotum möglich, daß sie sich sowohl gegen das Staatsministerium als Gesamtheit als auch gegen einen einzelnen Minister richten konnten,[8] so ist beim Verfahren vor dem Untersuchungsausschuß und bei der Anklage vor dem Staatsgerichtshof[9] von Bedeutung, daß jeder Minister als einzelne Person betroffen wird.

5. Der Volkentscheid.

Das letzte Mittel, den Rücktritt eines Ministeriums oder Ministers zu erzwingen, ist der Anruf des Volksentscheids.[10] Diesem muß ein Volksbegehren voraufgehen, durch das der Rücktritt verlangt wird. In Verfolg der Verfassung[11] muß das Volksbegehren den Inhalt haben, der Landtag solle ein Gesetz beschließen, das die Minister ihres Amtes enthebe. Es ergibt sich hierbei die in der Sache liegende Schwierigkeit, daß das Volksbegehren an das Staatsministerium zu richten ist, daß dieses dazu Stellung zu nehmen hat und das Volksbegehren dem Landtag vorlegen muß. Selbst wenn das Ministerium alle diese Erfordernisse erfüllt im Hinblick auf eine ihm günstige überwiegende Landtagsmehrheit, so wird diese aus dem soeben ausgeführten Grunde dem Volksbegehren nicht stattgeben, und dann ist das Staatsministerium verfassungsrechtlich genötigt, einen gegen sich gerichteten Volksentscheid zur Durchführung zu bringen.[12] Nach den Bestimmungen der Verfassung ist eine solche Rechtskonstruktion durchaus möglich, aus inneren Gründen wird sie aber in Wirklichkeit nie eintreten. Gemeinhin wird schon die Einbringung und Annahme eines Mißtrauensantrages genügen, einen Minister zum Rücktritt zu bewegen, und auch ein Staatsministerium als Gesamtheit wird daraus die politischen

8) Art. 57, I, S. 1 und VII PV.
9) Die in der Verfassung (Art. 58, II PV.) angekündigte Errichtung eines Staatsgerichtshofes ist bislang noch nicht erfolgt.
10) Art. 6, IV PV.
11) Art. 6, I PV., in Frage kommt hier Z. 2.
12) Zu folgern aus Art. 6, V PV. durch argumentum e contrario.

Konsequenzen ziehen und seine Aemter zur Verfügung des Landtags stellen.

II. Der freiwillige Rücktritt.

Die Eigenart des Ministerpostens, insbesondere die Größe und Schwere der damit verbundenen Verantwortlichkeit, hatte bereits im Verfassungsrecht des Königreichs Preußen zu der Bestimmung geführt, daß ein Minister den König um Enthebung von seinem Posten bitten durfte, wenn er glaubte, die Bürde des Amtes nicht mehr tragen zu können oder der Verantwortung nicht mehr gewachsen zu sein. Die Entlassung war in die Entscheidung des Königs gestellt und wurde auch in den meisten Fällen vollzogen.

Die Erweiterung der Machtbefugnisse des Ministeriums und der einzelnen Minister in der Republik und die gesteigerte Verantwortlichkeit für die Amtshandlungen vor der Volksvertretung bedingten es, daß eine ausdrückliche Verfassungsbestimmung aufgenommen wurde,[13] wonach jeder Minister jederzeit von seinem Amte zurücktreten kann. Einer Angabe von Gründen für den Rücktritt wird es nicht bedürfen.

Wie für den einzelnen Minister, so mag auch für den Ministerpräsidenten allein, sei es aus rein persönlichen Gründen, sei es aus politischen Gründen, die lediglich seine Person betreffen, der Fall des Rücktritts gegeben sein. Auch der Ministerpräsident kann jederzeit seinen Rücktritt erklären.

Der Rücktritt des Ministerpräsidenten allein wird nur sehr selten eintreten. Da er für die Richtlinien der Regierungspolitik die Verantwortlichkeit trägt und somit gewissermaßen auch die Politik der übrigen im Kabinett vertretenen Minister deckt, werden diese in den meisten Fällen mit seinem Rücktritt auch den ihrigen verbinden. Es ist zwar ein gemeinsamer Rücktritt aus freier Entschließung kein staatsrechtliches Erfordernis, die einzelnen Minister sind nicht verpflichtet, sich einem freiwilligen Rücktritt des Ministerpräsidenten anzuschließen, mit Rücksicht darauf aber, daß das Regierungsprogramm von der Gesamtheit des Kabinetts getragen wird und die Möglichkeit besteht, daß der Nachfolger im Amte des Ministerpräsidenten ein völlig an-

13) Art. 59 Abs. 1 PV.

deres Regierungsprogramm aufstellt, wird das Kabinett in den meisten Fällen gemeinsam zurücktreten.

In diesem Zusammenhange muß noch die Frage erörtert und entschieden werden, ob nach Art. 45 PV. ein im Amt befindliches Staatsministerium genötigt ist, einem nach seiner Berufung neugewählten Landtag durch seinen freiwilligen Rücktritt die Möglichkeit zu geben, daß ein neues Kabinett gebildet werde.[14] Der Kernpunkt der Frage ist die Auslegung des Wortes: „Der Landtag" im Art. 45 PV. Ist damit der Landtag als Staatsorgan gemeint, oder die politische Körperschaft: Landtag? — Art. 3 PV. bestimmt, daß die mittelbare Willensäußerung des Volkes erfolge durch die verfassungsmäßig bestellten Organe. Zu diesen gehört an erster Stelle der Landtag. Er setzt sich zusammen aus den vom Volke gewählten Vertretern. Der Landtag stellt also das hauptsächlichste Willensorgan des Staates dar. Durch den Landtag spricht der Staat, und da Staat und Staatsvolk staatsrechtlich einen einzigen Begriff bilden, ist der Landtag das Sprachorgan des Volkes. Damit nun aber auch immer der wirkliche Wille des Volkes durch die Beschlüsse des Landtags Ausdruck finde, ist die Verfassungsbestimmung getroffen, daß alle vier Jahre das Willens-, das Gesetzgebungsorgan des Volkes neu zu bilden sei, daß durch allgemeine Wahlen der Landtag entsprechend der derzeitigen Willensmeinung und -äußerung des Volkes zusammengesetzt werde. Der Landtag wiederum hat gemäß der Verfassung das Recht, den Ministerpräsidenten zu wählen und durch die Berufung seiner Vertrauensperson die Bildung des Staatsministeriums in stärkstem Maße zu bestimmen. Es tritt hinzu, daß nach der Verfassung das Staatsministerium vom Vertrauen des Landtags getragen sein muß und der verfassungsrechtlichen Grundlage entbehrt, wenn es das Vertrauen nicht mehr besitzt. Bei Neubildung eines Staatsministeriums ist es somit dessen erste Pflicht und Aufgabe, sich des Vertrauens des Landtags zu versichern. Um dem Landtag die Möglichkeit der Entscheidung über Vertrauen oder Mißtrauen zu geben, ist es erforderlich, daß er mit dem Regierungsprogramm bekannt gemacht werde. Dessen Billigung kann erfolgen durch

14) Die Frage beschäftigte den im Dezember 1924 gewählten Landtag nach seinem Zusammentritt in langen und heftigen Debatten. Auch nach der im Mai 1928 erfolgten Wahl wurde die gleiche Streitfrage wieder aufgeworfen.

stillschweigende Zustimmung,[15] d. h. durch zustimmende Aeußerung der Mehrheitsparteien zu den allgemeinen Richtlinien der Regierungspolitik, durch ein ausdrücklich festgestelltes Vertrauensvotum oder durch Ablehnung eines Mißtrauensantrages. Darnach besitzt das Ministerium das Vertrauen des Landtages und bleibt dieses Vertrauens so lange teilhaftig, bis der Landtag ihm ausdrücklich sein Mißtrauen ausspricht. Das Ministerium ist verfassungsrechtlich nicht verpflichtet, von sich aus zu irgendeinem späteren Zeitpunkte das Vertrauen des Landtags von neuem einzuholen, sondern es bleibt seinem eigenen Ermessen überlassen, sich das Vertrauen erneut aussprechen zu lassen. Dem Landtag obliegt als dem Ueberwachungsorgan des Ministeriums die verfassungsrechtliche Verpflichtung, sein Mißtrauen gemäß Art. 57, I, S. 2 PV. zu bekunden, wenn er eine weitere Tätigkeit des Ministeriums für hemmend oder schädlich im Sinne der Förderung des Staatswohls und der Gemeininteressen hält.

Es ist gewiß dem demokratischen Prinzip durchaus entsprechend, daß der jeweilige Landtag sich in Uebereinstimmung mit dem Volkswillen befindet und seinerseits die Möglichkeit, das Recht hat, das Ministerium durch die verfassungsrechtliche Abhängigkeit von seinem Vertrauen zu einer Regierungspolitik zu veranlassen, welche die Mehrheit des Landtages gutheißt. Es liegt aber ebenso im demokratischen Prinzip begründet, daß der tatsächliche Wille des Volkes in der Zusammensetzung des Landtags seinen wahren Ausdruck findet. Diesen Zweck zu erreichen, ist die Verfassungsbestimmung der regelmäßigen Wahlen zum Landtag getroffen. Es ergibt sich nun die Frage: Ist der neugewählte Landtag dieselbe Rechtspersönlichkeit wie sein Vorgänger oder stellt er jeweils eine neue Rechtspersönlichkeit dar? — Es muß hier die Feststellung gemacht werden, daß kein Zweifel darüber herrschen kann, daß der Landtag als Willensorgan des Staates stets der gleiche bleibt, daß die Zusammensetzung, die Veränderung seines Mitgliederbestandes ohne jeden Einfluß ist auf die Organschaft des Landtags. Die Frage ist die, ob der Träger dieses Staatsorgans: Landtag, die Summe seiner Mitglieder nach einer Wahl als Rechtspersönlichkeit identisch ist mit der Summe der Mitglieder des vorhergehenden

15) Siehe die Ausführungen auf S. 30/31! Vgl. auch Anm. 2 auf S. 44.

Landtags. Die Funktion auch des neuen Landtags kann nur die sein, den Willen des Staates zu bilden, ihn zu äußern. Der Inhalt des Willens aber, die Willenserklärung, kann sich darum durchaus in einer der Willensäußerung des vorhergehenden Landtags entgegengesetzten Weise dartun oder, anders ausgedrückt, der aufgelöste Landtag kann, als Staatsorgan zwar stets nur den Gesamtwillen des Staatsvolkes äußernd, als politische Körperschaft aber dem tatsächlichen Willen einer anderen Mehrheit des Volkes Ausdruck verliehen haben als sein Nachfolger. Dieser, der nach vollzogener Wahl als das Sprachrohr des Volkes zu gelten hat, wird aber seiner Zusammensetzung nach mit dem Ministerium, welches das Vertrauen des Landtags durchaus besaß, in Widerstreit geraten. Ergibt sich daraus für das Ministerium die Rechtspflicht, der veränderten Zusammensetzung des Landtags Rechnung tragend, diesem seine Aemter zur Verfügung zu stellen? — Es ist aufgezeigt worden, daß der Landtag die Verpflichtung hat, ein Ministerium, dem er sein Vertrauen nicht zugestehen kann, des Amtes zu entheben. Die Folge ist die, daß der neugewählte Landtag als Ueberwachungsorgan der Staatsbehörde: Ministerium nach seinem Zusammentritt diesem durch Einbringung und Annahme eines Mißtrauensantrages die Berechtigung für eine weitere Tätigkeit absprechen muß. Das Ergebnis der Untersuchung kann somit dahin festgestellt werden, daß das Wort „Landtag" in Art. 45 PV. den Begriff: Staatsorgan ausgedrückt wissen will und nicht den Landtag als politische Körperschaft mit wechselnden Mehrheitsverhältnissen meint. — Der parlamentarischen Gepflogenheit wird es allerdings entsprechen, daß ein Staatsministerium dem neugewählten Landtag entweder seine Aemter zur Verfügung stellt, wenn nämlich das Wahlergebnis offensichtlich zu Ungunsten der bisherigen Regierung ausgeschlagen ist, oder die Vertrauensfrage stellt, wenn die Zusammensetzung des Landtags eine sichere Mehrheit für die Regierungsparteien ungewiß erscheinen läßt; nur bei einem Wahlergebnis, das eindeutig genug die bisherige Mehrheit sichert oder gar vergrößert, dürfte sich die Stellung der Vertrauensfrage erübrigen.

Der rechtliche Standpunkt ist jedenfalls der, daß ein im Amt befindliches Staatsministerium, das bislang das Vertrauen der Volksvertretung besessen hat, nicht die Pflicht

hat, einem neugewählten Landtag seine Demission anzubieten, daß ein neugewählter Landtag aus Art. 45 PV. nicht das Recht herleiten kann, den Rücktritt des Staatsministeriums zu fordern, um die Bildung eines entsprechend der Mehrheit politisch orientierten Ministeriums zu ermöglichen.[16]

§ 7.

Die Rücktrittserklärung.

Der Rücktritt des Ministerpräsidenten, des Gesamtministeriums und eines einzelnen Ministers erfolgt durch die „Rücktrittserklärung". Diese stellt sich als eine einseitige Willenserklärung dar des Inhalts, daß der Zurücktretende mit dieser Erklärung sein Amt niederlege.

Tritt das gesamte Ministerium zurück, so hat ein jeder Minister einzeln den Rücktritt zu erklären. Nach vorheriger Uebereinstimmung kann die Erklärung als gemeinsamer Beschluß durch den Ministerpräsidenten abgegeben werden, in ihrer rechtlichen Wirkung gilt sie aber als Erklärung eines jeden Ministers.

I. Die Adresse der Erklärung

Die Erklärung ist grundsätzlich an die Stelle zu richten, von welcher der Minister den Auftrag und das Amt erhalten hat.[1]

Wenn der Ministerpräsident seinen Rücktritt erklärt, so gibt er die Erklärung dem Landtag ab, da er durch dessen Wahl sein Amt erhalten hat. Er richtet an den Präsidenten des Landtags ein Schreiben, daß er hiermit sein Amt niederlege. Möglich ist auch die Abgabe der Erklärung in einer

16) Uebereinstimmend damit der Parlamentsgebrauch. Siehe auch Gutachten des Justizministeriums vom 12. 1. 1925 (Drcks. 25, Nr. 89, S. 112). Vgl. dagegen die einschlägigen Bestimmungen der anhaltischen Verfassung vom 18. VII. 1919, der hessischen Verfassung vom 12. XII. 1919, der lippischen Verfassung vom 21. XII. 1920.

Stier-Somlo (Kommentar, S. 173): „Es fehlt die Vorschrift, daß nach jeder Landtagswahl das Gesamtministerium neu zu bilden ist."

Preuß (DJZ. 1925, Sp. 174): „Es fehlt jede zeitliche Begrenzung der Wahldauer des Ministerpräsidenten. Da eine Fristbestimmung fehlt, gilt für die preußische Verfassung die allgemeine Regel des parlamentarischen Systems, wonach eine Regierung nicht auf eine im voraus bestimmte Zeit eingesetzt wird, sondern so lange im Amte bleibt, bis sie entweder freiwillig zurücktritt oder durch eine parlamentarische Niederlage zum Rücktritt genötigt wird . . . . . Nirgends aber findet sich ein Anhalt dafür, daß der Beginn einer neuen Legislaturperiode eine präsumtio iuris für die Entziehung des Vertrauens begründet."

1) Siehe ALR. 10, II, 94: „Bei derjenigen Instanz, von welcher die Besetzung eines Amtes abhängt, muß auch die Entlassung davon gesucht werden."

Sitzung des Landtags an das Plenum im Anschluß an ein Mißtrauensvotum oder als Folge eines nicht von der Mehrheit angenommenen Vertrauensantrages. In diesem Falle ist die Rücktrittserklärung durch ein Schreiben an den Landtagspräsidenten zu bestätigen.

Ergibt sich bei der Abstimmung über den Vertrauensantrag für das Gesamtministerium die Ablehnung oder gelangt ein Mißtrauensvotum zur Annahme, so kann gleichfalls der Rücktritt im Anschluß an das Abstimmungsergebnis vom Ministerpräsidenten für sich und — nach vorausgegangener Einigung — für das Kabinett erklärt werden. Liegt ein derartiger Beschluß nicht vor, so kann der Ministerpräsident nur erklären, daß er für seine Person zurücktrete, oder eine gemeinsame Erklärung nur für diejenigen Minister abgeben, deren Einverständnisses er sich versichert hat.

Auch ein einzelner Minister kann vor dem Landtag im Rahmen einer Sitzung seinen Rücktritt erklären. Da er aber vom Ministerpräsidenten zum Minister ernannt worden ist, so bedarf es außerdem noch einer entsprechenden Mitteilung an den Ministerpräsidenten. Der Präsident hat die Pflicht, den Rücktritt des Ministers dem Landtag zur Kenntnis zu geben.

II. Die Rechtswirksamkeit der Erklärung.

Die durch die Verfassung gesicherte Möglichkeit eines jederzeitigen Rücktritts des Ministeriums oder eines einzelnen Ministers hat notwendigerweise zur Folge, daß der Rücktritt auch tatsächlich „jederzeit" erfolgen kann, d. h. daß ein Minister, der seinen Posten auch nicht noch einen Tag länger versehen zu können glaubt, mit der Abgabe der Rücktrittserklärung sofort von den Pflichten eines Ministers entbunden ist. Der Sinn und Zweck der jederzeitigen Rücktrittsmöglichkeit kann doch nur der sein, daß ein Minister von der Verantwortlichkeit dem Parlament gegenüber befreit wird, wenn er sie nicht mehr tragen zu können vermeint. Es kann keineswegs rechtens sein, dem Minister eine weitere Verantwortung aufzubürden. Eine sinngemäße Auslegung der betreffenden Bestimmung kann nur das Ergebnis zeitigen, daß die rechtliche Wirksamkeit gleichzeitig mit der Abgabe der Rücktrittserklärung eintritt.

Was für die Rechtswirksamkeit der Rücktrittserklärung eines einzelnen Ministers gilt, muß notwendigerweise auch rechtlichen Bestand haben, wenn es sich um den Rücktritt des Gesamtministeriums handelt. Auch beim Rücktritt des gesamten Kabinetts fällt die Rechtswirksamkeit des Rücktritts mit der Abgabe der Erklärung zusammen. Dieser Schluß ergibt sich ohne weiteres daraus, daß auch eine Kollektiverklärung durch den Ministerpräsidenten sich rechtlich als die Zusammenfassung, die Summe von Einzelerklärungen der das Kabinett bildenden oder den Rücktritt ankündigenden Minister darstellt. Jeder Minister gibt die Erklärung nur für sich ab; auch der Ministerpräsident kann nur für seine Person eine ihn allein bindende Erklärung abgeben. Gibt er eine Rücktrittserklärung für das gesamte Kabinett ab, so handelt er nur als Beauftragter seiner Ministerkollegen, als ihr Vertreter. Somit muß auch für die Gesamterklärung des Kabinetts die Entscheidung dahingehen, daß das gesamte Kabinett von der Verpflichtung, die Ministergeschäfte weiterzuführen, vor allem aber weiterhin verantwortlich zu sein, mit sofortiger Wirkung gelöst ist.

Zu dieser Entscheidung muß man auch gelangen auf Grund der Bestimmung,[2] daß beim Rücktritt des Gesamtministeriums dieses die „laufenden" Geschäfte bis zur Uebernahme durch die neuen Minister fortführt. Es geht daraus eindeutig hervor, daß die rechtliche Wirksamkeit des Rücktritts bereits eingetreten ist und das Ministerium nur gehalten ist, auf dem Posten zu verbleiben, bis es die Aemter den neuen Ministern übergeben kann.

Durch die gleiche Bestimmung ist auch Vorsorge getroffen, daß nicht der Fall eintreten kann, daß die „oberste vollziehende und leitende Behörde des Staates" gar nicht vorhanden ist. Die Minister sind zwar als Staatsministerium zurückgetreten, gleichwohl ist eine oberste vollziehende und leitende Behörde noch vorhanden gemäß der Bestimmung, daß sie die laufenden Geschäfte fortführen.

Es muß darum auch völlig unzutreffend zurückgewiesen werden, wenn Huber[3] behauptet: „Im Falle des Rücktritts des Gesamtministeriums wirkt die Rücktrittserklärung erst von dem Zeitpunkte der Uebernahme der Geschäfte durch die neuen Minister an."

2) Art. 59, II, PV.
3) a.a.O. Anm. zu Art. 59, II PV.

Zunächst ist die Notwendigkeit für eine derartige Interpretation der Verfassungsbestimmung insofern nicht gegeben, als die Minister, die den Rücktritt erklärt haben, gehalten sind, — ohne die Bindung einer Verantwortlichkeit der Volksvertretung gegenüber — die Amtsführung ihrer Ministerien bis zur Neuübernahme wahrzunehmen. Zum andern verkennt diese Rechtskonstruktion durchaus den Sinn und Zweck der Bestimmung über den jederzeitigen Rücktritt. Huber beachtet gar nicht, daß nach seiner Auslegung die Minister geradezu gezwungen werden, eine Verantwortlichkeit zu übernehmen, die sie weiterhin nicht mehr zu tragen eben durch ihre Rücktrittserklärung zum Ausdruck bringen wollen. Im Zusammenhang damit übersieht Huber ferner, daß gemäß seiner Interpretation ein „jederzeitiger" Rücktritt des Ministeriums zur Unmöglichkeit wird, da doch die Rücktrittserklärung erst mit der Uebernahme durch die neuen Minister — was mitunter nach langer Zeit erst eintreten kann — rechtswirksam wird; es ist also die Erklärung nur bedingt abgegeben und — es sei so ausgedrückt — „auf lange Sicht"; „jederzeit" heißt doch aber soviel wie: zu jedem Zeitpunkt, an jedem Tage kann sich ein Minister der Verpflichtung entledigen, das Ministerum verantwortlich weiterzuführen. Schließlich widerspricht Hubers Auffassung die Tatsache, daß bei Amtsantritt eines neuen Kabinetts der Ministerpräsident bei Ernennung der übrigen Minister auch diejenigen Minister ernennt, die das gleiche Ressort übernehmen, das sie im vorhergehenden Kabinett innehatten; danach wird also die Rücktrittserklärung eines Ministers nicht nur erst in dem Moment wirksam, wo er wiederum zum Minister ernannt wird, sondern erst dann, wenn er die Geschäfte des Ministeriums sich selbst von neuem übergibt; es ergibt sich daraus die Frage: welchen Sinn und Zweck hatte es, daß dieser Minister seinen Rücktritt erklärt hat; wozu bedarf es einer neuen Ernennung? Endlich ist es Huber ganz entgangen, daß die Verfassung selbst, also ihre Redaktoren und die Landesversammlung, die zugestimmt hat, die Rechtswirksamkeit der Rücktrittserklärung als sofort gegeben ansieht, indem sie nämlich direkt von „zurückgetretenen" Ministern spricht. Ein zurückgetretener Minister ist doch wohl ein solcher, dessen Rücktritt vollzogen ist, d. h. der das Amt als Minister nicht mehr inne hat, an seine Pflichten nicht

mehr gebunden ist und darum auch nicht mehr verantwortlich gemacht werden kann. Die Auslegung Hubers muß demnach unbedingt als falsch zurückgewiesen werden.

Soweit in der Literatur die Frage überhaupt behandelt wird — es finden sich nur sehr wenige Aeußerungen —, kann festgestellt werden, daß Huber mit seiner Auffassung allein dasteht. Die übrigen Kommentatoren sind der entgegengesetzten Ansicht. So schreibt z. B. Waldecker:[4]

„Ein Minister, der die Verantwortung für die ihm anvertrauten Geschäfte nicht mehr übernehmen will, kann und darf nicht im Amt gehalten werden..... Auch durch Absatz 2[5] kann kein Minister gezwungen werden, gegen seinen Willen eine Verantwortung weiterhin zu tragen."

Vogels[6] nimmt zu der Frage, wie folgt, Stellung:

„Eine Verpflichtung zur vorläufigen Weiterführung der Geschäfte bis zu deren Uebernahme durch den Amtsnachfolger, ..., besteht nicht."

In der Wissenschaft ist eine überwiegende Stellungnahme zu dieser Frage nach der einen oder anderen Seite hin noch nicht erfolgt und ersichtlich.

Als Analogon sei hingewiesen auf die Behandlung dieser Frage in der Reichsverfassung. Sie bestimmt,[7] daß der Reichskanzler vom Reichspräsidenten ernannt wird und dieser auf Vorschlag des Reichskanzlers auch die übrigen Reichsminister ernennt. Die Entlassung des Reichskabinetts findet gleichfalls durch den Reichspräsidenten statt:[8] Das Kabinett ersucht den Reichspräsidenten um Enthebung von seinen Aemtern. Wenn dieser dem Ersuchen stattgibt, so ist damit das Amt als erledigt anzusehen. Dem entspricht es auch durchaus, daß gewöhnlich der Reichspräsident an das bisherige Kabinett die „Bitte" richtet, die Geschäfte bis zur Uebernahme durch die neuen Minister weiterzuführen.

Auch daraus und besonders aus obigen Ausführungen muß der Schluß gezogen werden, daß die Minister nach völlig freier Entscheidung berechtigt sind, „jederzeit" den Rücktritt zu erklären und daß die Rechtswirksamkeit der Rücktrittserklärung mit dem Zeitpunkte ihrer Abgabe eintritt,

4) a.a.O. S. 120.
5) Gemeint ist Art. 59, II PV.
6) a.a.O. S. 130.
7) Art. 53 RV.
8) ebenda.

darnach also eine Amtspflicht nicht mehr besteht und auch die „Pflicht" entfällt, die Geschäfte weiterzuführen.

§ 8.

Die „Pflicht" zur Fortführung der Geschäfte nach dem Rücktritt.

Zu dieser Frage sei als Ergebnis der bisherigen Untersuchungen vorweggenommen, daß eine „Pflicht" nicht als gegeben anzusehen ist. Im folgenden wird es sich darum handeln, die Frage unter einem anderen Gesichtspunkte zu beleuchten und das gewonnene Ergebnis im einzelnen darzulegen.

I. Ein einzelner Minister tritt zurück.

Gemäß der obigen Stellungnahme steht fest, daß die Abgabe der Rücktrittserklärung durch sich selbst die Verpflichtung zur Fortführung des Amtes aufhebt. Tritt also ein Minister zurück, d. h. erklärt er, daß er das Amt eines Ministers nicht mehr innehaben wolle, so ist er nicht mehr Minister. — Es ergibt sich die Frage, wer darnach dem Ministerium vorstehe, die Verwaltung der Ministergeschäfte zu führen habe?

Eine Verfassungsbestimmung darüber gibt es nicht, noch findet die Frage sonst eine gesetzliche Regelung. Auch das Vorhandensein einer Geschäftsordnung für das preußische Ministerium ist in der Oeffentlichkeit nicht bekannt. Es bleibt somit nur die Annahme übrig, daß entweder die Geschäftsordnung für die Reichsregierung dem preußischen Staatsministerium als maßgeblicher Anhaltspunkt dient oder sich eine feststehende Gewohnheit herausgebildet hat. Die Tatsache ist jedenfalls vorhanden, daß diese Frage eine bisher immer gleichbleibende Regelung gefunden hat.

Es bestehen mehrere Möglichkeiten, ein durch den Rücktritt des Ministers erledigtes Ministerium zu besetzen. Zunächst kann das Ministerium von dem berufenen Vertreter eines Staatsministers, dem zuständigen Staatssekretär, verwaltet werden. Doch kann eine Regelung dieser Art nur stattfinden, wenn es sich darum handelt, dem Ministerium für ganz kurze Zeit eine provisorische Leitung zu geben.[1] Eine

1) Vgl. dazu § 16 der GO. für die Reichsregierung. Vom 3. V. 1924 (RMinBl., S. 173). Sitzgsber. 1925 Sp. 18: „Zweite Sitzung am 30. I. 1925: Schreiben des Herrn Ministerpräsidenten: „7. I. 1925. Finanzminister Dr. v. Richter und

andere Möglichkeit ist die, daß das erledigte Ministerium vom Ministerpräsidenten übernommen wird[2] oder als zweites Ressort einem Mitglied des Kabinetts anvertraut wird. Die gebräuchlichste Lösung der Frage besteht darin, daß der Ministerpräsident ein neues Mitglied in das Kabinett aufnimmt und es mit der Führung des erledigten Ressorts betraut.

II. Der Ministerpräsident tritt zurück.

Die Wahrscheinlichkeit, daß das Kabinett im Amte bleibt und lediglich der Ministerpräsident allein zurücktritt, ist sehr gering. Doch besteht rechtlich durchaus die Möglichkeit, daß ein Ministerium, welches das Vertrauen des Landtags besitzt und sich auf eine große Mehrheit stützen kann, durch in der Person des Ministerpräsidenten liegende Gründe seinen Vorsitzenden und politischen Führer verliert. Eine Verpflichtung für das gesamte Kabinett, seinen Rücktritt zu erklären, ist darum ganz und gar nicht gegeben. Auch ein zurückgetretener Ministerpräsident hat keine „Pflicht", bis zum Antritt seines Nachfolgers im Amte zu bleiben. Die vorläufige Uebernahme der Geschäfte durch den Staatssekretär kann nicht erfolgen; denn es ist nicht angängig, den Vorsitz im Ministerium und die Leitung der Regierungspolitik auch für nur kurze Zeit einem Staatssekretär anzuvertrauen, der dem Landtag gegenüber keine Verantwortung trägt und auch nicht tragen kann, da er nicht Minister ist.[3] Gemeinhin wird der Landtag nach Entgegennahme der Rücktrittserklärung sofort die Wahl eines neuen Ministerpräsidenten vornehmen, der den Vorsitz des Ministeriums sogleich antritt. Denkbar wäre auch die Vertretung des Präsidiums durch den dienstältesten Minister[4] oder ein Mitglied des Kabinetts, das in seiner politischen Ueberzeugung dem zurückgetretenen Ministerpräsidenten nahesteht. Doch kann es sich auch hierbei nur um ein Provisorium von kürzester Dauer handeln. Die gebräuchliche Regelung bleibt die, daß der Landtag einen neuen Minister-

Minister für Wissenschaft, Kunst und Volksbildung Dr. Boelitz sind gestern von ihrem Amte als preußische Staatsminister zurückgetreten. Bis zur Wiederbesetzung dieser Aemter werden der Staatssekretär Dr. Weber die Geschäfte des Finanzministers und der Staatssekretär Prof. Dr. Becker die Geschäfte des Ministeriums für Wissenschaft, Kunst und Volksbildung führen."" Drcks. Nr. 69.)

2) Sitzgsber. 1925 Sp. 93: „Vierte Sitzung am 14. I. 1925: Drcks. Nr. 85: Mitteilung des Ministerpräsidenten betr. Uebernahme der Geschäfte des Ministeriums für Wissenschaft, Kunst und Volksbildung durch den Ministerpräsidenten."

3) Vgl. § 6, II der GO. für die Reichsregierung.

4) Huber, a.a.O., S. 92: „Tatsächlich führt auch jetzt der dienstälteste Staatsminister die Vertretung".

präsidenten wählt und daß bis zu dessen Uebernahme des Präsidiums der dienstälteste Minister den Vorsitz führt.

III. Das Gesamtministerium tritt zurück.

Eine wesentlich andere Sachlage tritt ein, wenn das Staatsministerium in seiner Gesamtheit seinen Rücktritt erklärt. Mit diesem Sachverhalt ist der Kernpunkt der gestellten Aufgabe gegeben: Die Pflicht des preußischen Staatsministeriums zur Fortführung der Geschäfte nach seinem Rücktritt. — Die Fragestellung lautet also: Das preußische Staatsministerium in seiner Gesamtheit ist zurückgetreten oder, wie es in der parlamentarischen Sprache heißt, das Kabinett hat abgedankt. Ist es verpflichtet oder hat es das Recht, im Amte zu bleiben und die Ministergeschäfte weiterzuführen?

Für diesen Fall enthält die Verfassung eine besondere Bestimmung.[5] Es heißt dort:

„Tritt das Staatsministerium in seiner Gesamtheit zurück, so führen die zurückgetretenen Minister die laufenden Geschäfte bis zu deren Uebernahme durch die neuen Minister weiter."

Vorausgeschickt sei die Feststellung, daß in den ganzen Beratungen und Verhandlungen über den Verfassungsentwurf nicht ein Wort der Debatte oder der Interpretation über diese Bestimmung gefallen ist, weder in den Vollversammlungen noch in den Sitzungen des Verfassungsausschusses, und daß auch dessen Berichte und Beschlüsse darüber nichts enthalten. Vom ersten Entwurf an bis zur endgültigen Annahme der Verfassung ist die Form der Bestimmung die gleiche geblieben. Und doch handelt es sich hierbei nach dem bereits zitierten Ausspruch eines Landtagsabgeordneten[6] um „eine der wichtigsten Fragen des preußischen Staates".

Die Schwierigkeiten, die in dieser Bestimmung liegen, zeigten sich in ihrer Größe und Tragweite, als ein preußisches Kabinett eine ungewöhnlich lange Zeit die Geschäfte führte.[7] Die Verhandlungen im Landtag über diese Frage wurden mit großer Heftigkeit geführt, brachten jedoch keinen entscheidenen Erfolg.

5) Art. 59, II PV.
6) In der Sitzung des Landtags vom 20. III. 1925 (Sitzgsber. Sp. 1185).
7) Das Kabinett Marx führte vom 20. II. bis 4. IV. 1925 die Geschäfte weiter. (Siehe Anlage.)

Eine erschöpfende, das wahre Recht treffende Beantwortung muß ihren Ausgangspunkt nehmen von dem Begriffe der „Pflicht", wie er in der Verfassungsbestimmung gemeint sein kann, wie er allein gemeint ist. Es ergibt sich die Frage: Ist überhaupt bei der Fortführung der Geschäfte von einer „Pflicht" die Rede? — Die Verfassungsbestimmung enthält diesen Ausdruck nicht, sondern es heißt: Die Minister „führen" die „laufenden" Geschäfte „weiter". Läßt sich nun aus der Satzstellung in dieser Form schließen, daß die Fortführung der Geschäfte eine Pflicht für die Minister bedeutet?

Es sei an dieser Stelle das Ergebnis bisheriger Untersuchungen darüber wieder aufgenommen und nochmals kurz dargelegt:

Jeder Minister kann jederzeit von seinem Amte zurücktreten. Der Rücktritt erfolgt durch Erklärung. Diese allein genügt, den Minister von seinem Amte zu lösen. Die Rücktrittserklärung wird unmittelbar mit ihrer Abgabe rechtswirksam. Die Rechtswirksamkeit hat zur Folge, daß der Minister sein Amt nicht mehr bekleidet, daß er die Amtsgeschäfte nicht mehr zu führen braucht, daß er dem Landtag nicht mehr verantwortlich ist. Eine Pflicht für den einzelnen Minister, das Amt fortzuführen, besteht nicht. Die Erklärung gilt nur für den Minister selbst. Eine Kollektiverklärung des Ministerpräsidenten ist die Summe von rechtlich wirksamen Einzelerklärungen.

Für die Beantwortung obiger Frage ergibt sich daraus folgendes:

Wenn die Rücktrittserklärung eines einzelnen Ministers ihn mit sofortiger Wirkung von jeglicher Amtspflicht entbindet, so kann auch die Kollektiverklärung des Ministerpräsidenten für das gesamte Ministerium keine Weiterverpflichtung in sich schließen, da durch diese rechtlich doch nur eine Reihe von Einzelerklärungen abgegeben wird. Verlangt aber die Verfassung beim Rücktritt des Gesamtministeriums die Weiterführung der Geschäfte, so kann daraus gefolgert werden, daß dieses Verlangen keine Verpflichtung bedeutet, daß eine P f l i c h t für die zurückgetretenen Minister nicht mehr besteht. Es geht nicht an, daß die Verfassung Ministern, von denen sie als „zurückgetretenen", demnach nicht mehr im Amt befindlichen Ministern spricht, eine Pflicht zur Führung von Ministergeschäften auferlegt.

Zudem kann geschlossen werden, daß die Verfassung recht wohl die Bestimmung in der Weise hätte fassen können, daß sie das Wort „Pflicht" aufnahm.

Das hätte aber einen inneren Widerspruch ärgster Art bedeutet: Es ist ein Hauptmerkmal gerade des Ministerrechts, daß im Hinblick auf die große Verantwortlichkeit der Rücktritt jederzeit erfolgen kann; dieses wesentlichste Recht eines Ministers soll einmal volle Geltung haben, und zwar beim Rücktritt eines einzelnen Ministers, es soll aber für denselben einzelnen Minister in eine verfassungsrechtliche Pflicht umschlagen, wenn das Ministerium in seiner Gesamtheit zurücktritt. Es ist nicht angängig, dem Gesamtministerium als Pflicht aufzuerlegen, was des Einzelministers größtes Recht ist. Die praktische Folge wäre die, um es recht deutlich und drastisch auszudrücken, daß an einem Tage nach dem andern, je ein Minister aus dem Amte scheidet, was doch sein gutes Recht ist, bis schließlich der Ministerpräsident allein sämtliche Ressorts zu verwalten hat. Man sieht also, daß eine derartige Rechtskonstruktion den Todeskeim in sich trägt. Die einzig denkbare und richtige Lösung der Frage ist die, daß durch die fragliche Verfassungsbestimmung dem zurückgetretenen Gesamtministerium eine verfassungsrechtliche P f l i c h t zur Fortführung der Geschäfte nicht auferlegt wird, sondern daß — in Ermangelung eines Staatshauptes — die Verfassung die „Bitte" ausspricht, die laufenden Geschäfte bis zu deren Uebernahme durch die neuen Minister weiterzuführen.

Der Landtag als übergeordnetes Organ des Ministeriums, der den Ministerpräsidenten wählt, hätte die Stelle sein können, ein zurückgetretenes Kabinett um Fortsetzung der Geschäftsführung zu ersuchen. Dieses Recht hätte er nur durch seinen Präsidenten ausüben können, und damit erhielt dieser eine unerwünschte Vorrangstellung gegenüber dem Ministerium. Aus gleichem Grunde kann es auch der Präsident des Staatsrats nicht tun. Somit blieb nur die Verfassung; denn eine Geschäftsordnung für das Ministerium[8] liegt nicht vor.

8) Vgl. Stier-Somlo (Kommentar S. 177): „Ein Zusatz, daß die Geschäftsverteilung und der Geschäftsbetrieb des Staatsministeriums durch eine GO. geregelt wird, ist nicht angenommen worden. Bisher hatte das preußische Staatsministerium keine GO.; man dachte an eine solche nur, weil die RV., Art. 55 sie für die Reichsregierung vorsieht."

Abschließend muß nochmals ausdrücklich festgestellt werden, daß die Bestimmung des Art. 59, II PV. keine Verpflichtung zur Weiterführung der Ministergeschäfte für das zurückgetretene Kabinett darstellt.

Nicht stichhaltig wäre der Hinweis auf die besondere Verpflichtung durch den Ministereid. In Art. 56 PV. heißt es:

„Die Staatsminister leisten beim Amtsantritte den Eid, daß sie ihre Geschäfte unparteiisch, zum Wohle des Volkes und getreu der Verfassung und den Gesetzen führen wollen."

Wenn die Minister nicht den allgemeinen Diensteid nach Art. 78 PV. leisten, sondern entsprechend ihrer Organstellung durch einen Ministereid zur besonderen Beobachtung ihrer Pflichten und Befolgung der Verfassung gehalten sind, so kann daraus nicht gefolgert werden, daß dieser Eid ihnen die Pflicht zur Fortführung der Geschäfte auferlege. Einmal ist der Eid nur eine Bekräftigung der Pflichten, die auf den Minister bereits mit dem Akt der Ernennung übergegangen sind, zum andern gemahnt er an Pflichterfüllung „getreu der Verfassung". Es ist als Ergebnis festgestellt, daß aus der Verfassungsbestimmung eine Pflicht nicht erwächst, somit der Ministereid diese Pflicht nicht in sich schließen kann.

Auch aus den allgemeinen Gesetzesbestimmungen für die Staatsbeamten läßt sich die Pflicht nicht herleiten. Es ist im Gegenteil ein besonderes Merkmal der Stellung eines Ministers gegenüber allen anderen Staatsbeamten, daß er jederzeit vom Amt zurücktreten kann. Wenn ALR. 10 II 97 sagt: „In keinem Fall aber darf der abgehende Beamte seinen Posten eher verlassen, als bis wegen Wiederbesetzung oder einstweiligen Verwaltung desselben Verfügung getroffen ist", so ist, selbst wenn man diese Bestimmung auf die Minister ausdehnen wollte, ihr dadurch Genüge getan, daß sie angewiesen sind, die laufenden Geschäfte weiterzuführen.

Es mag zugegeben werden, daß die Fassung der Bestimmung des Art. 59, II im Hinblick auf Art. 59, I ein unlösliches Dilemma zu bieten scheint. Im Schrifttum ist darum auch die Stellungnahme dazu eine ganz unentschlossene und widersprechende:

Hubers[9] Auffassung dieser Bestimmung ist bereits zur Genüge klar widerlegt.

Waldecker[11] widerspricht sich selbst; er sagt: „Abs. 2 bedeutet, daß alles beim Alten bleibt, bis die neuen Minister eintreten."

Es ist nicht klar ersichtlich, was der Autor damit meint. Er fährt fort: „Freilich besteht die Möglichkeit, daß die zurücktretenden Minister nur noch das notwendigste erledigen". Das ist auch die richtige Ansicht —, um dann die Feststellung zu machen: „Da sie die Verantwortung weiter tragen ..." — Welche Verantwortung? — Es kann doch in diesem Zusammenhange nur die Verantwortung gegenüber dem Parlament gemeint sein, und dann ist diese Auffassung irrig, — und — darin liegt der Widerspruch — damit zu schließen: „Auch durch Abs. 2 kann kein Minister gezwungen werden, gegen seinen Willen eine Verantwortung weiterhin zu tragen. Ein Minister, der keine Lust hat, den Platzhalter für die neuen Männer zu spielen, ... kann jederzeit den Rücktritt nach Abs. 1 erklären." Es bleibt doch — siehe oben! — „alles beim alten"? —

Ein Widerspruch findet sich auch bei Vogels.[12] Es wurde bereits zitiert im Zusammenhang mit Art. 59 I: „Eine Verpflichtung zur vorläufigen Weiterführung der Geschäfte bis zu deren Uebernahme durch den Amtsnachfolger besteht, wie aus II e contrario zu folgern ist, nicht ..... Bei Rücktritt des Staatsministeriums in seiner Gesamtheit trifft im Gegensatze zu Fall I die zurücktretenden Minister eine Pflicht zur vorläufigen Weiterführung der Geschäfte." Der Widerspruch ist offensichtlich und diese Auffassung bereits widerlegt.

Schneider[13] begnügt sich mit der unbegründeten Feststellung: „Falls das gesamte Staatsministerium zurücktritt, sind die zurücktretenden Minister verpflichtet, die laufenden Geschäfte bis zu deren Uebernahme durch die neuen Minister weiterzuführen."

Bemerkenswert ist dabei, daß Schneider — wie auch Waldecker und Vogels — von „zurücktretenden", die Verfassung aber von „zurückgetretenen" Ministern spricht.

Wenn nach richtiger Auffassung die Weiterführung der Geschäfte keine Pflicht in sich schließt, so folgt daraus, daß

9) Huber, a.a.O. Anm. zu Art. 59.
11) a.a.O. S. 120.
12) a.a.O. S. 130.
13) a.a.O. S. 85.

ein zurückgetretenes Ministerium auch nicht mehr das Recht besitzt, mit der ganzen Machtfülle eines Staatsministeriums handelnd aufzutreten. Nach Art. 59 II PV. führt ein Ministerium die Geschäfte auch dann weiter, wenn es durch ein Mißtrauensvotum gestürzt ist oder der Landtag einen Vertrauensantrag nicht angenommen hat. Es ergibt sich dann die Folge, daß entgegen der Mehrheit der Volksvertretung das Ministerium in seinem Sinne tätig sein und die Rechte in weitestem Umfange für seine Zwecke anzuwenden beanspruchen kann.[14] Dieser Mißbrauch der Ministergewalt würde sich gleichfalls auf die verfassungsrechtliche „Verpflichtung" zur Weiterführung der Geschäfte stützen können.

Es ist dargelegt worden, daß eine Pflicht zur Fortführung der Geschäfte nicht vorliegen kann; es ist aber auch richtig, daß ein zurückgetretenes Ministerium nicht mehr die ganze Fülle der Ministergewalt besitzt. Die Bestimmung lautet dahin, daß das Ministerium die „laufenden" Geschäfte weiterführe. Darum ist es nicht von der Hand zu weisen, ein zurückgetretenes Ministerium, das nur noch die laufenden Geschäfte bis zu deren Uebernahme durch die neuen Minister weiterführt, wie es die Parlamentssprache bereits tut, als „Geschäftsministerium" zu bezeichnen.

§ 9.

Das „Geschäftsministerium".

Von vornherein ist festzustellen, daß das Staatsrecht bislang den Begriff eines Geschäftsministeriums nicht kennt.[1] Gemäß den verfassungsrechtlichen Bestimmungen[2] und dem tatsächlichen Vorhandensein eines solchen wird es sich als notwendig erweisen, daß auch die Wissenschaft sich mit dem Begriffe vertraut macht und ihn in die Staatsrechtslehre aufnimmt.

Was ist ein „Geschäftsministerium"? — Dafür gibt Stier-Somlo[3] folgende Definition: „Geschäftsministerium ist dasjenige Ministerium, das zwischen der Zeit der Amtsführung

14) Vgl. dazu Sitzgsber. 1925, Sp. 687—1467.

1) Sitzgsber. 1925, Sp. 130: „Fünfte Sitzung am 16. I. Ministerpräsident Braun: „. . . . . so habe ich schon einmal im Staatsministerium, als auch diese Frage erwogen wurde, darauf hingewiesen, daß ich den verfassungsmäßigen Begriff eines Geschäftsministeriums überhaupt nicht kenne.""

2) Art. 59, II PV. und gleichlautend sämtliche Landesverfassungen.

3) AOeR. 48, S. 215.

des abgetretenen und der Amtsführung des neugewählten Ministeriums die Geschäfte führt."

In dieser Definition ist bemerkenswert, daß die Amtsführung des zurückgetretenen Ministeriums — nach Stier-Somlo — beendet ist; es ist nicht mehr Staatsministerium, sondern eben nur Geschäftsministerium. Eine Unklarheit ergibt die Definition insofern, als nicht deutlich genug herausgestellt ist, daß das zurückgetretene Ministerium mit dem Geschäftsministerium identisch ist. Nicht ganz genau ist die Definition, wenn sie besagt, das Ministerium führe „die Geschäfte"; die Verfassung bestimmt: die „laufenden" Geschäfte. Sofort erhebt sich die Frage: Was sind laufende Geschäfte?

Außer der Bestimmung des Art. 59 II PV. bringt die Gesetzgebung diesen Begriff noch an anderen Stellen, wie § 49 BGB. und §§ 149, 298 HGB. Es ist festzustellen, daß weder die Motive[4] noch die Literatur in ihrer weitaus größten Mehrzahl[5] eine Definition dieses Begriffes gibt. Lediglich Staudinger[6] äußert sich dazu und definiert wie folgt: „Laufende Geschäfte sind alle Geschäfte, die während des Bestehens des Vereins abgeschlossen worden sind und noch nicht vollständig erledigt sind." Ehrenberg[7] umschreibt den Begriff dergestalt: „Ein Geschäft habe als liquidationsmäßig[8] zu gelten, wenn nicht das Gegenteil zu erkennen wäre."

Es kann gleich bemerkt werden, daß die „Geschäfte" im Bürgerlichen Gesetzbuch und im Handelsgesetzbuch im ausgesprochen privatrechtlichen Sinne gemeint sind. Die: „Geschäfte" der Verfassung ist damit durchaus nicht identisch, es hat hier der Ausdruck einen weit umfassenderen, allgemein gehaltenen Sinn.

Ueber den Begriff „laufende Geschäfte" des Art. 59 II PV. herrscht heute noch die größte Unklarheit. Als die Frage anläßlich der bereits erwähnten Kabinettskrise in Preußen sehr akut geworden war, versuchte man je nach der Einstellung zu dieser Frage dem Begriff die verschiedensten Deutungen zu geben.

---

4) Vgl. a.a.O., S. 109—113: § 49.
5) Vgl. z. B. Lehmann-Ring zu § 149 HGB.; Planck zu § 49 BGB.; Oertmann, a.a.O., S. 161 ff.; Cosack-Mitteis a.a.O. S. 102.
6) a.a.O. S.253.
7) a.a.O. S. 406.
8) Also als „laufend". (Anm. d. Verfassers.)

Stier-Somlo[9] wiederum sagt darüber folgendes: „Die Frage, welche Geschäfte das Staatsministerium als laufend ansieht, hat es selbst zu entscheiden. Sein pflichtgemäßes Ermessen hat darüber zu befinden, was es dem Normalkabinett überlassen will und was es sofort auszuführen für notwendig hält."

Arndt[10] bezeichnet als laufende Geschäfte „die bereits eingeleiteten und die gewöhnlich hergebrachten."

Die Auffassung des damaligen Ministerpräsidenten[11] darüber war folgende: „Ein Ministerium, das zurückgetreten ist, hat diejenigen Geschäfte zu erledigen, die im wohlverstandenen Interesse des Staatswohles erledigt werden müssen. Ein solches Ministerium hat nicht nur das Recht, sondern auch die ernsteste Pflicht, sie zu erfüllen. Es fragt sich sogar, ob ein Ministerium unter Umständen nicht gezwungen werden kann, falls es seine Tätigkeit einstellen wolle, solche Geschäfte weiterzuführen." —

Von wesentlicher Bedeutung ist ferner ein Gutachten des Justizministeriums über „laufende Geschäfte":[12] „Dem Wortsinn nach sind laufende Geschäfte solche Geschäfte, die in einem bestimmten Zeitpunkt laufen oder schweben, also bereits eingeleitet sind, im Gegensatz zu neuen Geschäften, die erst künftig einzuleiten und damit in Lauf zu bringen sind. — In Art. 59 II PV. sind die Worte „die laufenden Geschäfte" nur zufällig gewählt und bedeuten nichts anderes als die Worte „die Geschäfte" in anderen Landesverfassungen. Die zurückgetretenen Minister sind daher verfassungsrechtlich grundsätzlich zur Weiterführung aller Geschäfte des Staatsministeriums befugt. Es wird im allgemeinen angebracht sein, daß sie solche Geschäfte, die nach ihrem Ermessen von erheblicher politischer Bedeutung und zugleich nicht dringlich sind, nach Möglichkeit einstweilen zurückstellen. Das ist die Frage, die das Ministerium nur nach seinem eigenen Gewissen und mit Rücksicht auf die Staatsnotwendigkeiten zu beantworten hat." —

Sehr beachtlich ist schließlich der Antrag einer Partei,[13] diese Frage betreffend: „Der Landtag wolle beschließen:

9) AOeR. 48, S. 219.
10) PV. S. 104.
11) Mitgeteilt bei Stier-Somlo, S. 217.
12) Sitzgsber. 1925, Sp. 1351–52 (31. Sitzg. am 2. IV.).
13) Drcks. Nr. 337 (1925, S. 458): Urantrag D. Winckler und die übrigen Mitglieder der Fraktion der Deutschnationalen Volkspartei vom 6. III. 1925.

Staatsminister, denen der Landtag nicht das nach Art. 57 PV. erforderliche Vertrauen ausgesprochen hat und die nur die Geschäfte führen (Art. 59 II PV.), dürfen Amtshandlungen, zu denen offensichtlich das Vertrauen nach Art. 57 gehört, ohne vorherige Zustimmung des Landtags nicht vornehmen. Als solche Amtshandlungen sind insbesondere anzusehen: die Einbringung des Vorschlags zum Staatshaushalt, die Anweisung von Ausgaben über die im Staatshaushalt angesetzten Summen (im Sinne des Art. 67) hinaus, Versetzungen und Ernennungen von höheren Beamten mit Ausnahme von Versetzungen bei Durchführung von Disziplinarverfahren." —

Aus all diesen maßgeblichen Aeußerungen erhellt mit Evidenz die große Unklarheit über den Begriff „laufende Geschäfte". Es muß zunächst zurückgewiesen werden die Behauptung im Gutachten des Justizministeriums, daß der Ausdruck: laufende Geschäfte „nur zufällig" gewählt worden ist, und es ist auch unrichtig, wenn gesagt wird, das Ministerium sei zur Weiterführung „aller" Geschäfte befugt. Danach hätte die Rücktrittserklärung für das Ministerium zunächst keine Folgen; es könnte oder müßte trotz der Erklärung die Verantwortlichkeit weitertragen. Der Ausdruck: laufende Geschäfte ist eben nicht nur zufällig gewählt, sondern hat durchaus seine Berechtigung. Die folgenden Ausführungen wollen versuchen, den Begriff zu erläutern und zu einer Klarstellung zu gelangen.

„Geschäfte" im Sinne der Verfassung sind diejenigen Handlungen und Maßnahmen in weitestem Umfange, die das Staatsministerium als „oberste vollziehende und leitende Behörde des Staates" und zufolge der ihm durch die Verfassung übertragenen Funktionen auszuführen und zu treffen verpflichtet und berechtigt ist. Eine Aufzählung der einzelnen Geschäfte ist nicht angängig, da alle Verpflichtungen, alle Rechte des Staatsministeriums zu bestimmen gemäß der besonderen Verantwortlichkeit der Minister, sowohl der rechtlichen wie der politischen, letztlich nur im eigenen Ermessen der Minister selbst liegt und nur durch ihr Gewissen entschieden werden kann. Einen Unterschied der Geschäfte gibt es wohl, und zwar insofern, als man sie in Geschäfte von staatsrechtlich und politisch bedeutsamer Tragweite und Exekutivmaßnahmen scheiden kann. Jene bedürfen des besonderen Vertrauens und der ausdrücklichen Zustimmung

des Landtags, diese ergeben sich aus der Stellung des Ministeriums als einer Verwaltungsbehörde und als des Ausführungsorgans der Beschlüsse des Landtags.

„Laufende Geschäfte" sind nun solche, die das Ministerium bereits vor der Abgabe der Rücktrittserklärung eingeleitet hat, mithin zu einer Zeit, da es noch das Vertrauen des Landtags besaß oder noch bereit war, die volle Verantwortlichkeit des Ministeramtes zu tragen. Dabei bedeutet „eingeleitet", daß vor diesem Zeitpunkt ein entsprechender Landtagsbeschluß vorlag oder das Ministerium sich der Zustimmung des Landtags versichert hatte oder bei Exekutivmaßnahmen, daß die Ausführungsverordnung oder eine Anweisung an die Unterbehörden im Ministerium bereits fertiggestellt war. Nur Geschäfte dieser Art können als „laufende Geschäfte" bezeichnet werden.

Die zurückgetretenen Minister besitzen nicht mehr das Vertrauen des Landtags oder sind nach ihrem Rücktritt davon nicht abhängig. Sie tragen also nicht mehr die politische, parlamentarische,[14] wohl aber noch die staatsrechtliche Verantwortlichkeit, sie sind auch nicht mehr Exekutivorgan des Landtags.[15] Bei diesem liegt jetzt die politische Verantwortung, die Neuwahl des Ministerpräsidenten in kürzester Zeit vorzunehmen und für eine Staatsleitung Sorge zu tragen, um dadurch das geschäftsführende Ministerium tunlichst bald von seinen Aemtern abzulösen. Diese Verpflichtung des Landtags müßte ihm zu einer verfassungsrechtlichen Pflicht gemacht werden etwa des Inhalts, daß der tagende Landtag bereits am Tage nach dem Rücktritt eines Kabinetts die Neuwahl des Ministerpräsidenten vornehmen müsse und daß der Präsident des Landtags verpflichtet sei, den Landtag „unverzüglich", d. h. am Tage der Bekanntgabe des Rücktritts, einzuberufen und auf die Tagesordnung der ersten Sitzung die Wahl eines neuen Ministerpräsidenten zu setzen. Durch diese verfassungsrechtliche Bestimmung wäre die Amtsführung eines Geschäftsministeriums nur von kurzer Dauer. Ohne diese Bestimmung aber kann gewiß der Fall eintreten, daß ein zurückgetretenes Ministerium mit unerwünscht langer Dauer die Geschäftsführung versieht, ohne

14) Es geht nicht an, daß einem durch Mißtrauensvotum gestürzten Kabinett nochmals das Mißtrauen ausgesprochen wird.
15) Stier-Somlo, AOeR., 48, S. 217.

diese Bestimmung muß aber die Existenz eines Geschäftsministeriums als Begriff der Verfassung und des Staatsrechts zugegeben werden.

Die Zuständigkeit des Geschäftsministeriums beschäftigte bereits den Staatsgerichthof,[16] und zwar stand die Frage zur Entscheidung, ob ein Geschäftsministerium zum Erlaß von Notverordnungen berechtigt sei.[17] Wegen der Bedeutung der Entscheidung im allgemeinen und im besonderen für die dieser Arbeit zugrunde liegenden Hauptfragen seien die Ausführungen im wesentlichen wiedergegeben: „In erster Linie wirft sich nun die Frage auf, ob ein zurückgetretenes Gesamtministerium, also eine Geschäftsregierung, ein Staatsministerium im Sinne des Art. 55 darstellt und zum Erlaß von Notverordnungen überhaupt befugt ist. Sie ist ohne weiteres zu bejahen .....

Jedenfalls steht so viel fest, daß auch ein zurückgetretenes Ministerium für seine Amtsführung voll verantwortlich bleibt und danach nicht nur befugt, sondern sogar verpflichtet ist, alles zu tun, was das Staatswohl erfordert ....

Ob dem Wort „laufend" eine besondere Bedeutung zukommt, ist aus dem Wortlaut des Artikels und aus seiner Entstehungsgeschichte nicht ersichtlich. Es findet sich bereits im Entwurf und ist, wie überhaupt die ganze Vorschrift, in allen Verhandlungen unverändert stehen geblieben; eine Auseinandersetzung darüber hat nicht stattgefunden. Man wird wohl davon ausgehen können, daß, wenn damit eine Einschränkung der Amtsbefugnisse eines zurückgetretenen Ministeriums hätte verbunden werden sollen, dies klar und unzweideutig zum Ausdruck gekommen und gleichzeitig festgelegt worden wäre, daß und inwieweit seine Befugnisse andere seien als die eines ordnungsmäßigen. Eines näheren Eingehens bedarf es im vorliegenden Falle nicht ....." —

Soweit die Entscheidung des Staatsgerichtshofes! — Was ist ihr für die Richtigkeit oder Unrichtigkeit des durch die Untersuchungen gewonnenen Ergebnisses zu entnehmen?

Es muß vorerst festgestellt werden, daß der Staatsgerichtshof bereits den Ausdruck „Geschäftsregierung", der gleichbedeutend ist mit „Geschäftsministerium", in der Ent-

16) RGZ. 112: StHG., S. 1 ff.

17) Der Antrag war gestellt von der Deutschnationalen Partei und richtete sich gegen das geschäftsführende Ministerium Marx (20. II. bis 4. IV. 1925).

scheidung zur Anwendung bringt und so einen Unterschied zwischen einem zurückgetretenen Ministerium und einem Staatsministerium, zunächst an sich, anerkennt. Im Sinne der Streitfrage wird aber das Geschäftsministerium lediglich in Beziehung gesetzt zum Staatsministerium des Art. 55 PV.; nicht also die Gesamtheit der Beziehungen beider Ministerien zueinander ist gemeint.

Ferner beschäftigt sich die Entscheidung mit den Befugnissen einer Geschäftsregierung im Verhältnis zu denen eines „ordnungsmäßigen" Ministeriums. Wenn in diesem Zusammenhang der Staatsgerichtshof sich auf den Standpunkt stellt, daß die Befugnisse beider Ministerien sich nicht unterscheiden, so ist aus dem Zusammenhang und Wortlaut wohl unschwer ersichtlich, daß der Staatsgerichtshof zu dieser Frage keine entscheidende Stellung einnehmen will — s. z. B.: „Eines näheren Eingehens bedarf es im vorliegenden Falle nicht"! Soweit er aber die Verfassungsbestimmung prüft und kritisch beleuchtet, legt er das Hauptgewicht auf das Wort „laufende Geschäfte". Jedoch wird weder der Begriff durch den Staatsgerichtshof eindeutig und klar ausgelegt noch eine ganz bestimmte Auffassung vertreten. Rein hypothetisch wird gesagt, daß eine gewollte Einschränkung der Befugnisse des zurückgetretenen Ministeriums „klar und eindeutig zum Ausdruck gekommen" und daß ihre Abgrenzung gegen die Befugnisse eines Staatsministeriums festgestellt worden „wäre". Zu dieser Stellungnahme des Staatsgerichtshofes ist zu bemerken: Für den Begriff des Geschäftsministeriums, seine eingeschränkten Befugnisse und seine Befugnisse überhaupt weist die Stellungnahme des Staatsgerichtshofes keineswegs die Eigenschaft einer höchstrichterlichen Entscheidung auf. Es ist bereits auf die Unmöglichkeit hingewiesen worden, eine genaue Feststellung zu treffen über die Rechte und Pflichten eines Ministeriums in ihrer Gesamtheit, da nicht wenige und nicht unerhebliche Aufgaben lediglich in das freie Ermessen des jeweiligen Ministeriums gestellt sein müssen und nicht unwichtige Maßnahmen im Interesse des Staatswohls und der Staatsbürger aus der eigensten Initiative des Ministeriums herrühren können. Unbedingt notwendig ist es aber, den Begriff: Laufende Geschäfte als bewußt gegeben anzusehen und darin doch eine Einschränkung der Befugnisse des Geschäftsministeriums zu erblicken. Es mag

zugestanden werden, daß die Verfassungsbestimmung der Klarheit und Genauigkeit ermangelt und daß es an einer bestimmten Umgrenzung der Befugnisse eines Geschäftsministeriums gebricht, darum aber den Begriff: laufende Geschäfte als unwesentlich eliminieren zu wollen oder ihn als „rein zufällig" — s. das Gutachten des Justizministeriums — zu bezeichnen, dürfte durchaus dem Sinne der Bestimmung widersprechen und muß als unberechtigt zurückgewiesen werden. Es ist ganz gewiß der Zweck der Bestimmung, eine irgendwie geartete Einschränkung der Befugnisse eines Geschäftsministeriums festzulegen. Den genau begrenzten Umfang der Befugnisse festzustellen, ist gar nicht angängig, kann auch nicht erreicht werden. Es ist in den einschlägigen Ausführungen der Versuch gemacht worden, eine Begriffsbestimmung für „laufende Geschäfte" im Sinne von Art. 59 PV. zu geben und die Befugnisse eines Geschäftsministeriums zu umreißen; auf Vollständigkeit will und kann sie gar nicht Anspruch erheben.

Mit der gegebenen Begriffsbestimmung, dem aufgewiesenen Aufgabenkreis des Geschäftsministeriums und seiner behaupteten verfassungsrechtlichen Stellung steht es keineswegs in Widerspruch, wenn der Staatsgerichtshof dem Geschäftsministerium für seine Amtsführung volle Verantwortlichkeit zuweist. Diese Verantwortlichkeit kann gemäß der Stellung des Geschäftsministeriums als eines Ministeriums ohne Vertrauen des Landtags und ohne Abhängigkeit davon nur die staatsrechtliche sein. Diese ist auch in den Darlegungen dem Geschäftsministerium in vollem Umfange zugesprochen worden. Im Rahmen der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit steht auch dem Geschäftsministerium das Recht zu — in dringenden Fällen kann es zur Verpflichtung werden —, im Interesse des Staatswohles und der Staatsbürger, bei Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung unmittelbar bevorstehender, drohender Gefahren aus eigenem Entschluß heraus über den gezeichneten Rahmen der Geschäftsbefugnisse hinweg die notwendigsten Maßnahmen zu treffen; es ist auch durchaus möglich und mitunter dringend erforderlich, daß ein Geschäftsministerium zum Erlaß von Notverordnungen schreitet; ist es doch verfassungsrechtlich gehalten, in Uebereinstimmung mit dem ständigen Ausschuß als einem Hilfs-

organ im Verhältnis zum Staatsorgan: Landtag zu handeln. Daß ein Geschäftsministerium Notverordnungen zu erlassen berechtigt sein kann, liegt keineswegs außerhalb des ihm gemäß der Ausführungen zugewiesenen Aufgabenkreises und insoweit — und damit in der Hauptfrage — befindet sich die gefundene Begriffs- und Befugnisbegrenzung des Geschäftsministeriums in voller Uebereinstimmung mit der Entscheidung des Staatsgerichtshofes.

Zum Schluß ergibt sich also diese Feststellung: Ein „Geschäftsministerium" ist jenes Ministerium, das, nachdem es infolge eines Mißtrauensvotums oder aus freier Entschließung seinen Rücktritt erklärt hat und dadurch der Verantwortlichkeit gegenüber dem Landtage enthoben ist, durch Art. 59 II PV. die Weisung erhält, diejenigen Geschäfte, die es vor seinem Rücktritt eingeleitet hat, weiterzuführen und zum Abschluß zu bringen. Geschäfte, die des besonderen Vertrauens oder der Zustimmung des Landtags bedürfen, nach dem Rücktritt einzuleiten, ist das Geschäftsministerium nicht berechtigt und verpflichtet. Es gehört auch nicht zu seinen Obliegenheiten, erstmalige Verwaltungsmaßnahmen zu treffen und selbständige Dienstanweisungen an die untergeordneten Behörden zu erteilen. Nur in den Fällen dringendster Notwendigkeit hat das Geschäftsministerium die Aufgabe, aus eigenem Entschluß zu handeln. Für alle Geschäfte trägt das Ministerium die volle staatsrechtliche Verantwortung. Die Geschäftsführung endet mit der Uebernahme der Ministerien durch die Nachfolger.

Als letztes und endgültiges Ergebnis aller bisherigen Untersuchungen und Ausführungen darstellt sich folgende Feststellung:

Das preußische Staatsministerium ist ein unmittelbares Staatsorgan und vornehmlich auf dem Gebiete der Regierung und Verwaltung befugt, staatlichen Willen zu bilden, den Staat darzustellen. Seine rechtliche Grundlage bildet die Verfassung, und für die innere Organisation sind die Königlichen Verordnungen aus den Jahren der großen preußischen Verwaltungsreform noch heute geltend. Der Umfang der Organfunktionen ist gleichfalls durch die Verfassung festgelegt. Im Innenverhältnis ist das Staatsministerium als kollegiale Behörde gebildet mit selbständiger Ressortverwaltung und eige-

ner Verantwortlichkeit der einzelnen Minister. Der Ministerpräsident ist primus inter pares mit der Besonderheit des Vorsitzes und der politischen Führung des Staatsministeriums. Der Rücktritt der einzelnen Minister und des Gesamtministeriums kann jederzeit erfolgen. Die Rechtswirksamkeit der Rücktrittserklärung fällt mit der Abgabe an die zuständige Adresse zusammen und entbindet von der weiteren Führung des Ministeramtes. Auch beim Rücktritt des Gesamtministeriums hört die Pflicht zur Leitung der Aemter mit sofortiger Wirkung auf. Das Staatsministerium wird Geschäftsministerium unter Einschränkung der verfassungsrechtlichen Aufgaben und Begrenzung der Machtbefugnisse, jedoch mit staatsrechtlicher Verantwortlichkeit. Dem Wesen der Parlamentsregierung entspricht die Stellung des Landtags als Ueberwachungsorgan des Staatsministeriums. Ohne das Vertrauen des Landtags hat das Staatsministerium keinen rechtlichen Bestand und ist gezwungen, den Rücktritt zu erklären. Neben dieser parlamentarischen Verantwortlichkeit ist von wesentlicher Bedeutung des Landtags Recht zur Ministeranklage.

Dritter Teil.

§ 10.

Die Ministerverantwortlichkeit.

Die bislang behandelten Fragen des Ministerrechts berührten, immer von neuem erscheinend, in unmittelbarem Zusammenhange mit den angestellten Erörterungen als einen sehr wesentlichen Bestandteil dieser Rechtsmaterie das Rechtsinstitut der Ministerverantwortlichkeit. Begriff und Wesen der Veranwortlichkeit, ihre verschiedenen Arten und ihre Geltendmachung, soweit sie im Zusammenhang mit den bisherigen Ausführungen und zu ihrer Vertiefung erforderlich sind, darzustellen, ist die Aufgabe des folgenden Abschnittes.

Was ist unter Verantwortlichkeit zu verstehen? — Sehr gut definiert Pistorius[1] den Begriff, indem er ihn, wie folgt, wiedergibt:

„Unter Verantwortlichkeit im allgemeinen wird, dem Wortsinne nach die Pflicht verstanden, bezüglich eines be-

1) a.a.O. S. 1.

stimmten Verhaltens Rede und Antwort zu stehen und die aus dem Tatbestand des Verhaltens resultierenden Folgen zu tragen."

Die Ministerverantwortlichkeit besteht nun darin, daß die Minister im Umfang ihrer Funktionen Rede und Antwort stehen müssen, daß sie alle amtlichen Maßnahmen und Anordnungen zu vertreten haben, daß sie endlich für deren Wirkungen und Folgen mit ihrer Stellung und Person einzustehen die Pflicht haben.

„Ein Gesetz über Ministerverantwortlichkeit", sagt Robert v. Mohl,[2] der erste wissenschaftliche Vertreter und Verfechter des parlamentarischen Systems, „erscheint den Meisten als der Schlußstein eines constitutionellen Staatsgebäudes." Und in der Tat! Als zu Beginn des vorigen Jahrhunderts sich die Staaten eine Verfassung schufen, fehlte in keiner von ihnen die gesetzliche Regelung der Ministerialverantwortlichkeit. Eine Unzahl von Abhandlungen über diese Rechtsmaterie hat bisher das Problem zu ergründen gesucht und von den verschiedensten Seiten beleuchtet. Systeme entstanden, Thesen und Antithesen wurden aufgestellt; es gab kaum ein anderes Gebiet des Staatsrechts, das so häufig zum Gegenstand eingehender Untersuchungen gemacht wurde. Vor allem war es die Frage der Ministerverantwortlichkeit für die Regierungsakte und Verwaltungsmaßnahmen des Königs, die vom wissenschaftlichen Standpunkte aus in verschiedenster Weise begründet und erklärt worden ist. Mit dem Wegfall des monarchischen Prinzips entfällt auch die Stellungnahme zu dieser Streitfrage. Gleichwohl bleibt auch in der Gegenwart das Rechtsinstitut der Ministerverantwortlichkeit Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen. In der Hauptsache unterscheidet die Verantwortlichkeit in eine politische (parlamentarische) und rechtliche Verantwortlichkeit. Der Versuch, eine moralische Verantwortlichkeit besonders festzustellen, ist einer wissenschaftlichen Betrachtungsweise nicht entsprechend und darum nicht zu begründen.

I Die politische oder parlamentarische Verantwortlichkeit.

Wenn man von politischer oder parlamentarischer Verantwortlichkeit spricht, so ist damit die Verantwortlichkeit

2) a.a.O. S. V.

der Minister gegenüber der Volksvertretung gemeint. Man versteht darunter die Pflicht der Minister, die politische Zweckmäßigkeit ihrer Maßregeln zu vertreten. Sie erstreckt sich auf die gesamte Tätigkeit des Ministeriums, namentlich auch auf die von ihm eingebrachten Gesetzesvorlagen. Der Umfang der Verantwortlichkeit ist dahin festzulegen, daß der Ministerpräsident verantwortlich ist für die Politik in ihrer Gesamtheit, in ihren großen Zügen, für die Durchführung im einzelnen nur insofern, als er außerdem Leiter eines Geschäftszweiges ist. Die Verantwortlichkeit der Minister beschränkt sich auf die Angelegenheiten des ihnen anvertrauten Ressorts mit der Maßgabe der Berücksichtigung des Regierungsprogramms. Es ist daher zu beachten, daß in allen Angelegenheiten, in denen das Ministerium als Ganzes auftritt, der einzelne Minister seine Mitverantwortlichkeit für die Beschlußfassung, Staatshandlung oder Unterlassung nicht ablehnen kann.

Das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit zeigt am deutlichsten die Abhängigkeit des Ministeriums vom Landtag. Durch Art. 57 I Satz 1 PV. wird dem Ministerium die Pflicht auferlegt, sich bei Amtsantritt des Vertrauens des Landtags zu versichern. Die Gesamtheit seiner Regierungshandlungen, seiner Verwaltungsmaßregeln und der ihm im Rahmen seiner Organfunktionen zustehenden Gewalten, allgemeine Maßnahmen zu treffen, wozu besonders das Recht gehört, Notverordnungen zu erlassen, kann das Ministerium nur vornehmen, wenn es die Zustimmung des Landtags dazu besitzt. Das Vertrauen des Landtags ist die rechtliche Grundlage für die Existenz eines Staatsministeriums, ein bekundetes Mißtrauen — Art. 57 I S. 2 PV. — setzt dem weiteren Wirken des Ministeriums ein Ende.

Außer Vertrauenskundgebung und Mißtrauensvotum kennt die Verfassung als Mittel zur Geltendmachung der parlamentarischen Verantwortlichkeit den Untersuchungsausschuß mit der Aufgabe, als Hilfsorgan des Landtags gegen das Ministerium oder einen einzelnen Minister vorliegende nachteilige Tatsachen festzustellen.

II. Die rechtliche Verantwortlichkeit.

Während die parlamentarische Verantwortlichkeit sich aus der Kontrollfunktion des Landtages über das Ministerium

ergibt, bezeichnet man als rechtliche Verantwortlichkeit der Minister jene, die auf Grund der Verfassung und der Gesetze ein ihren Bestimmungen entsprechendes Verhalten der Minister fordert; während jene auch gegen die Gesamtheit geltend gemacht werden kann, wird durch die rechtliche Verantwortlichkeit nur der einzelnen Minister betroffen; während das Parlament zur Geltendmachung der politischen Verantwortlichkeit sich parlamentarischer Mittel bedient, erfolgt die Rechenschaftsforderung von den Ministern gemäß den rechtlichen Grundsätzen durch die Gerichte.

Bei der rechtlichen Verantwortlichkeit unterscheidet man die zivil-, straf- und staatsrechtliche Verantwortlichkeit, wobei die ersten beiden mit der Eigenschaft als Minister nicht in unmittelbarem Zusammenhang stehen, während man die staatsrechtliche Verantwortlichkeit als eine Ergänzung der gegen einen Minister nicht möglichen disziplinarrechtlichen Verantwortlichkeit — da eine ihm übergeordnete Behörde nicht vorhanden ist — bezeichnen könnte.

Es bedarf keiner näheren Begründung, daß auch die Minister den Bestimmungen des Zivilrechts in vollem Umfange unterliegen und daß auch gegen sie vorkommendenfalls ein Einschreiten auf zivilprozessualem Wege gegeben ist; in dieser Beziehung erstreckt sich auch auf sie der Rechtsgrundsatz: vor dem Gesetze sind alle gleich.

Ebensowenig unterliegt es einem Zweifel, daß die Minister den Bestimmungen des Strafrechts unterworfen sind und daß mit allen kriminellen Strafen gegen sie vorgegangen werden kann, wenn sie durch ein den Strafgesetzen widersprechendes Verhalten sich straffällig gemacht haben. Besonderer Erwähnung bedarf es, daß ein Minister als Beamter im Sinne des Strafrechts anzusehen ist und darum den besonderen Bestimmungen des Strafgesetzbuches über Beamtenvergehen unterworfen ist.

Darüber hinaus besteht für den Minister noch eine eigene Verantwortlichkeit, die man als die staatsrechtliche Verantwortlichkeit bezeichnet. Wenn vorhin gesagt worden ist, daß sie eine Ergänzung der fehlenden disziplinarrechtlichen Verantwortlichkeit darstelle, so gilt in weit höherem Maße, daß man einen Minister wegen seiner besonderen Stellung im und zum Staat auch besonders zur Verantwortung ziehen will. Die staatsrechtliche Verantwortlichkeit gründet sich

auf Rechtssätze des Staatsrechts, die lediglich Anwendung finden in Bezug auf das Verhalten der Minister. Die besondere staatsrechtliche Stellung der Minister als Leiter der obersten Verwaltungsbehörden des Staates, als Mitglieder der Landesregierung, als repräsentative Vertreter des Staatsvolkes macht es notwendig, die für alle Staatsbürger geltende rechtliche Verantwortlichkeit zu erweitern und die die Minister auch staatsrechtlich verantwortlich zu machen. Die Größe der einem Minister zufallenden Aufgabe, das weite Ausmaß der Tragweite seiner Befehle und Anordnungen für das Staatsganze, für das Wohl und Wehe, für das Bestehen des Staates, sein überragender Einfluß auf den ihm unterstellten gesamten Behördenorganismus, sein bestimmender Anteil an der Gesetzgebung und seine führende Stellung in der Politik des Landes bedingen eine ungleich stärkere Bindung durch besondere Rechtsvorschriften des Staates. Diese Bindung ist ihm auferlegt durch die staatsrechtliche Verantwortlichkeit, die als letztes Ziel dieses gesetzt hat, die Anklage gegen einen Minister wegen Verletzung der Verfassung oder der Gesetze vor einem besonderen Gerichtshof erheben zu können.

§ 11.

Die Ministeranklage.

„Ministeranklage und Staatsgerichtshof gehören zu den klassischen Requisiten eines demokratisch-parlamentarischen Staatswesens." —

Dieses Wort ablehnender Kritik eines Staatsrechtslehrers[1] oder gar der noch schärfer kritisierende Ausspruch eines anderen:[2]

„In Deutschland können wir ... auf die theatralische Einrichtung einer Ministeranklage gut verzichten", sind keineswegs angetan, dem Wesen dieses Rechtsinstituts zu genügen. Vielmehr wird man der Stellungnahme Bindings[3] zu dieser Frage zustimmen können, die er mit folgenden Worten zum Ausdruck bringt:

„Es gibt Gesetze, die ihren höchsten Wert gerade dadurch bewähren, daß es ihnen gelingt, durch ihr Dasein den

1) Beyerle, DJZ. 1921, Sp. 230.
2) Stier-Somlo, Grund- und Zukunftsfragen S. 41.
3) In: Zum Werden und Leben der Staaten, S. 406.

Eintritt der Voraussetzungen ihres Wirksamwerdens dauernd zu hintertreiben."

Dieses Wort kann unbedingt auf die Ministeranklage Anwendung finden. Es mag zutreffen, daß mit fortschreitender Parlamentarisierung eines Landes, daß bei dem entscheidenden Einfluß der Volksvertretung auf das Ministerium und durch die ständige Kontrolle ihrer Tätigkeit es gemeinhin genügt, die Mittel der politischen Verantwortlichkeit zur Verfügung zu haben und zur Anwendung zu bringen. Wenn das Rechtsinstitut der Ministeranklage aber nur den von Binding angegebenen Zweck haben sollte, so wäre dadurch seine verfassungsgesetzliche Festlegung zur Genüge gerechtfertigt. —

Mit nur einer einzigen Ausnahme — Freistaat Sachsen — haben sowohl die Verfassung des Deutschen Reiches als auch die Landesverfassungen die Ministeranklage aufgenommen.

Die Verfassung des Kaiserreichs Deutschland kannte Ministerklage und Staatsgerichtshof nicht; die Verfassungsurkunde von 1850 dagegen hatte in Art. 61 Abs. 1 Satz 1 und 2 eine dementsprechende Bestimmung getroffen. Es heißt dort: „Die Minister können durch Beschluß einer Kammer wegen des Verbrechens der Verfassungsverletzung, der Bestechung und des Verrates angeklagt werden. Ueber solche Anklagen entscheidet der oberste Gerichtshof der Monarchie in vereinigten Senaten." Ebenso findet sich in der preußischen Verfassung von 1920 die gesetzliche Festlegung für die Ministeranklage, und zwar bestimmt Art. 58 I S. 1 PV.:

„Der Landtag ist berechtigt, jeden Minister vor dem Staatsgerichtshof anzuklagen, daß er schuldhaft die Verfassung oder die Gesetze verletzt habe."

Das Recht auf Erhebung der Anklage steht also dem Landtage zu. Ein dahingehender Antrag muß die Unterschrift von mindestens 100 Abgeordneten aufweisen. Zu seiner Annahme ist qualifizierte Mehrheit erforderlich.

Der Antrag auf Erhebung der Ministeranklage beim Staatsgerichtshof erfolgt durch den Landtag. Die Begründung der Anklage obliegt einer Vertretung des Landtags.

Das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof ist lediglich ein Feststellungsverfahren dahingehend, daß die Richter nur das Vorliegen einer Verfassungs- oder Gesetzesverletzung

prüfen und gegebenenfalls feststellen. Auch das Urteil kann nur dahin lauten.

So wie die Verfassungsurkunde das Ausführungsgesetz über die Erhebung der Ministeranklage trotz aller Versuche und Bestrebungen bis zum Zusammenbruche nicht geschaffen hat, so ist auch das in der preußischen Verfassung von 1920 angekündigte Gesetz über den Staatsgerichtshof noch nicht ergangen. Die Institution der Ministeranklage ist somit als eine lex imperfecta zu bezeichnen. Die Erhebung und das Verfahren einer Ministeranklage ist bislang also noch nicht gegeben.

Die Hauptfrage der Arbeit nach der Pflicht des preußischen Staatsministeriums zur Fortführung der Geschäfte nach seinem Rücktritt ist dahin entschieden worden, daß eine Pflicht nicht vorliegt. Wollte man aus dem Verhalten eines zurückgetretenen Ministeriums, das die Geschäfte fortzuführen sich weigert, auf das Vorliegen einer Verfassungsverletzung schließen, so ergäbe sich daraus einmal die Möglichkeit, daß die betroffenen Minister den Einwand erheben: Gemäß der Verfassungsbestimmung besteht eine Pflicht zur Fortführung der Geschäfte nicht. Dieser Einwand bedeutete den Hinweis auf das Vorliegen einer strittigen Auslegung der entsprechenden Verfassungsbestimmung. Es wäre also eine Verfassungsstreitigkeit vorhanden, die gemäß der Verfassung vor einem Staatsgerichtshof erst eine richterliche Entscheidung finden müßte. Entscheidet dieser Gerichtshof zu Ungunsten der Minister, dann erst stünde dem Landtag das Recht zu, auf Grund von Art. 58 PV. eine Ministeranklage zu erheben. Mangels des betreffenden Ausführungsgesetzes wird aber auch diese nicht verwirklicht werden können.

*Anlage:** Minister und Mitglieder der Preußischen Regierung (Preußisches Staatsministerium) vom 9. November 1918 bis zur Gegenwart.[1]

Amtsdauer:[2]	Präsidium[3]	Finanzen[3]	Handel und Gewerbe[4]	Inneres[3]	Justiz[3]	Landwirtschaft, Domänen und Forsten[5]	Volkswohlfahrt[6]	Wissenschaft, Kunst und Volksbildung[7]	Oeffentliche Arbeiten[8]	Krieg[3,8]	Minister ohne Portefeuille[9]
Vom 14. XI. 1918—25. III. 1919[10]	Hirsch / Stroebel[11]	Südekum Simon[12]	Fischbeck[13]	Hirsch[14] Breitscheid[12]	Heine Rosenfeld[13]	Braun Hofer[12]		Haenisch Hoffmann[12]	Hoff	Scheüch[15] Reinhard[16]	Ernst[17]
a) Vom 26. III. 1919—26. III. 1920 b) Vom 26. III. 1920—29. III. 1920	Hirsch	Südekum	Fischbeck	Heine	Am Zehnhof	Braun	Stegerwald	Haenisch	Oeser	Reinhard[18]	
a) Vom 29. III. 1920—10. III. 1921 b) Vom 10. III. 1921—21. IV. 1921	Braun[19]	Lüdemann	Fischbeck	Severing	Am Zehnhof	Braun[19]	Stegerwald	Haenisch	Oeser		
a) Vom 21. IV. 1921— 1. XI. 1921 b) Vom 1. XI. 1921— 7. XI. 1921	Stegerwald[20]	Saemisch	Fischbeck	Dominicus	Am Zehnhof	Warmbold	Stegerwald[20]	Becker			
a) Vom 7. XI. 1921—23. I. 1925 b) Vom 23. I. 1925—18. II. 1925	Braun[21]	von Richter[22]	Siering	Severing	Am Zehnhof	Wendorf	Hirtsiefer	Boelitz[23]			
a) Vom 18. II. 1925—20. II. 1925 b) Vom 20. II. 1925— 4. IV. 1925	Marx	Höpker-Aschoff	Schreiber	Severing	Am Zehnhof	Steiger	Hirtsiefer	Becker			
a) Vom 4. IV. 1925 bis zur Gegenwart	Braun	Höpker-Aschoff	Schreiber	Severing[24] Grzesinski	Am Zehnhof[25] Schmidt	Steiger	Hirtsiefer	Becker			

*) Anmerkungen siehe folgende Seite.

Anmerkungen zur Anlage:

1) Der Anlage liegen zugrunde die Angaben des Handbuchs, Seite 96—134.

2) a) = Staatsministerium; b) = Geschäftsministerium.

3) Durch das „Publikandum" vom 16. XII. 1808, § 2 wurden folgende Ministerien gebildet: Inneres, Finanzen, Auswärtiges, Krieg und Justiz.

Ein Präsidium wurde geschaffen durch die Verordnung vom 27. X. 1810 in dem Amte des Staatskanzlers. Da aber nach Hardenbergs Tode das Amt des Staatskanzlers nicht mehr besetzt worden ist, bildete sich die Gewohnheit heraus, daß der Minister des Aeußeren zugleich den Vorsitz im Ministerium führte. (Vgl. hierzu auf Seite 8 der Ausführungen Anmerkungen 1 und 2!)

Das Amt eines Ministerpräsidenten, des Preußischen Staatsministeriums als eigenes Resort, ist eine Schöpfung der Republik.

4) Dies Ministerium war durch Allerhöchsten Erlaß vom 17. IV. 1848 (G.S. S. 109) zunächst als Ministerium für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten gebildet worden. — Vgl. hierzu Anmerkung 8.

5) Das Ministerium für Landwirtschaft, Domänen und Forsten ist durch Allerhöchsten Erlaß vom 25. VI. 1848 (G.S. S. 159) geschaffen worden.

6) Das Ministerium für Volkswohlfahrt wurde errichtet duch Beschluß der Staatsregierung vom 7. XI. 1919 (G.S. S. 173).

7) Als Ministerium für geistliche, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten, kurz „Kultusministerium" bezeichnet, durch Verordnung vom 3. XI. 1817 (G.S. S. 289) vom Ministerium des Innern abgezweigt und als selbständiges Ministerium gebildet, wurde es nach der Umwandlung der preußischen Staatsform im November 1918 als „Ministerium für Wissenschaft, Kunst und Volksbildung" bezeichnet und weitergeführt.

8) (Vgl. Anmerkung 4.) Durch Allerhöchsten Erlaß vom 7. VIII. 1878 (G.S. 1879, S. 25) wurde vom vormaligen Ministerium für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten die Abteilung für öffentliche Arbeiten abgezweigt und als selbständiges Ministerium unter der Bezeichnung: „Ministerium für öffentliche Arbeiten" errichtet.

Mit der Uebernahme der preußischen Staateisenbahnen auf das Reich gingen die Aufgaben dieses Ministeriums auf das Reichsverkehrsministerium über, und durch Gesetz vom 15. VIII. 1921 (G.S. S. 487) wurde das Ministerium für öffentliche Arbeiten aufgelöst.

8a) Gemäß RV., Art. 133, Abs. II; Art. 6, Ziff. 4 und Art. 79 und gemäß Mehrgesetz vom 23. III. 1921 (R.G.Bl. S. 329), abgeändert durch Gesetz vom 18. VI. 1921 R.G.Bl. S. 787), besonders gemäß § 8 Abs. II, Satz 2 dieses Gesetzes war das Kriegsministerium als erledigt zu betrachten.

9) Vgl. hierzu Seite 30 der Ausführungen, 3. Absatz nebst Anmerkung.

10) Nach Annahme der Notverfassung stellten die Minister ihre Aemter zur Verfügung. Am gleichen Tage wurde der Ministerpräsident durch den Landtagspräsidenten neu berufen und bildete ein neues Kabinett.

11) Die „Preußische Regierung" des 14. XI. 1918 verwaltete die Mehrzahl der Ressorts in Gemeinschaft.

12) Die Mitglieder der USPD.: Breitscheid, Hofer, Hoffmann, Rosenfeld, Simon und Stroebel traten am 4. I. 1919 aus der Regierung aus.

13) Fischbeck gehörte bereits dem letzten Staatsministerium des Königreichs Preußen an, und zwar auftragsweise seit 5. X. 1918, im Amt seit 3. XI. 1918.

14) Hirsch war Ministerpräsident in Gemeinschaft mit Stroebel und führte zugleich in Gemeinschaft mit Breitscheid das Ministerium des Innern.

15) Scheuch war bereits Königlich Preußischer Kriegsminister seit 9. X. 1918, trat am 2. I. 1919 aus der Regierung aus.

16) Reinhard trat als Nachfolger Scheüchs am 2. I. 1919 in die Regierung ein.

17) Ernst gehörte der Regierung bis zum 25. III. 1919 als Minister ohne Portefeuille an, wurde aber bereits am 11. III. 1919 Polizeipräsident von Berlin.

18) Reinhard trat am 18. 9. 1919 aus der Regierung aus, da das Amt eines Preußischen Kriegsministers durch die Bestimmungen der Reichsverfassung als erledigt zu betrachten war. (Vgl. hierzu Anmerkung 8a).

19) Braun war zugleich Landwirtschaftsminister.

20) Stegerwald führte gleichzeitig das Ministerium für Volkswohlfahrt.
21) Braun führte seit dem 10. I. 1925 zugleich die Geschäfte des Finanzministeriums und des Ministeriums für Wissenschaft, Kunst und Volksbildung.
22) v. Richter trat am 6. I. 1925 aus dem Kabinett aus. Vom 6. I. bis 10. I. 1925 wurde das Ministerium vom zuständigen Staatssekretär — Dr. Weber — verwaltet. — Vom 10. 1. 1925 ab vgl. Anmerkung 21.
23) Boelitz trat am 6. I. 1925 vom Amte zurück. Bis 10. I. 1925 führte Staatssekretär Professor Dr. Becker die Geschäfte. — Vom 10. I. 1925 ab vgl. Anmerkung 21.
24) Severing schied am 6. X. 1926 aus, an seine Stelle trat Grzesinski.
25) Am Zehnhoff trat am 5. 3. 1927 vom Amt als Justizminister zurück; zum Nachfolger wurde Schmidt ernannt.

Lebenslauf.

Ich wurde am 14. Juli 1900 als Sohn des Kaufmanns Joseph Czernik zu Leschnitz O/S., Kreis Groß-Strehlitz, geboren. Nach siebenjährigem Besuch der dortigen Volksschule legte ich Ostern 1913 die Aufnahmeprüfung in die Quarta des humanistischen Gymnasiums „Johanneum" zu Groß-Strehlitz ab. Das Gymnasium besuchte ich 7 Jahre. Der Besuch ist unterbrochen worden durch meine Einberufung als Landsturmrekrut am Ausgang des Krieges zu dem 1. Pommerschen Feldartillerieregiment General Graf von Hindersin Nr. 2, I. Ersatzbatterie in Kolberg a. d. Ostsee. Am 23. Dezember 1918 wurde ich vom Militär entlassen und bezog nach den Weihnachtsferien wiederum das Gymnasium zu Groß-Strehlitz. Zu Ostern 1920 verließ ich nach bestandener Reifeprüfung die Schule und bezog die Universität Berlin, um mich dem Studium der Rechtswissenschaft und der Volkswirtschaft zu widmen. Die Inflation zwang mich, einen Beruf zu ergreifen. Vom 11. Januar 1921 bis zum 31. März 1924 war ich an einer Bank tätig. Mit Beginn des Winter-Semesters 1925 bezog ich die Universität Breslau, um hier das Rechtsstudium fortzusetzen. Dieses beendete ich durch Ablegung der mündlichen Prüfung am 2. März 1929.